



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

VOLUME 12 | NÚMERO 60 | OUT./DEZ. 2021



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered and features a decorative graphic behind it. This graphic consists of several overlapping, wavy lines in shades of green, yellow, and purple. To the right of the title, there are several small, stylized star or asterisk symbols arranged in a loose, upward-pointing cluster.

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(as) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referencial, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The Journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America – without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel período.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Adjuntos

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Sílvia Regina Ferabolli *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor Assistente

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

Mateus Webber Matos *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Assistentes Editoriais

Ana Vitória Bruxel Mendez *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Raquel de Holleben *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabício Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques Webster *University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque Shahjalal *University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Carleton University, Canadá*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- EBSCO Host
- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)
- Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Sumários de Revistas Brasileiras
- EuroPub
- Scilit
- PKP Index
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Open Academic Journals Index (OAJI)

Diretórios/Repositórios:

- Google Scholar
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- IFindr
- Timbó FOCO
- Land Portal
- Sherpa/Romeo
- Diadorim
- Journals for Free (J4F)
- OpenAire
- AuraAmelica
- Columbia International Affairs Online (CIAO)
- Semantic Scholar
- Dimensions

Portais:

- GIGA Information Centre
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)
- LatinREV
- Portal de Periódicos CAPES
- Mirabel
- SmartCat
- Revistas de livre acesso (LivRe)
- Portal de Periódicos Científico UFRGS
- Oasis/IBICT
- Core
- Science Gate
- LA Referencia

Índices:

- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)
- Index Copernicus
- Advanced Sciences Index
- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
- CiteFactor
- Root Indexing

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref
- Columbia University Libraries
- International Institute of Organized Research (I2OR)
- Catalogo Italiano dei Periodici (ANPI)
- Moravian-Silesian Research Library in Ostrava (MSVK)
- Research Bib

Volume. 12, Número. 60 (out./dez. 2021)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

A Capacidade Estatal e as demandas da sociedade no contexto da COVID-19 no setor da educação em Moçambique... p.7
Kátia Sara Henriques Xavier Zeca

ARTIGOS

Las posturas en torno a la flexibilización del MERCOSUR, 30 años después: ¿armonía de voces o concierto desafinado? p.19
Amanda Carolina Barrenengoa, Nastasia Barceló Severgnini

Agronegócio: pandemia Covid-19 e os impactos no comércio entre o Brasil e a China p.35
Ubirajara Garcia Ferreira Tamarindo, Marcos Cordeiro Pires

Missing Calvo? Latin America's love-hate relationship with the Investment Treaty Regime p.53
Lucas Silva Amorim, Mariana Pimenta Oliveira Baccarini, Henrique Zeferino de Menezes

Neoliberalismo, Políticas de Gênero e feminicídio na América Latina..... p.66
Kathleen Kate Dominguez Aguirre

As mulheres na agenda da Organização Mundial de Comércio (OMC) p.75
Silvana Schimanski

ECOWAS' Efforts in Promoting South-South Cooperation Between its Member States and Global South Countries p.92
Sidnoma Nita Belemsobgo

A potência feminista a partir de um olhar histórico: a Tribuna da Primeira Conferência Mundial da Mulher e o desejo de transformar tudo p.107
Natali Francine Cinelli Moreira, Kelly Komatsu Agopyan

Pensar a partir “de baixo”: o simbolismo de Marielle Franco para a transformação teórica das Relações Internacionais..... p.123
Mariana Felix Quadros, Jocieli Decol, Maria Eduarda Piacentini

O que move a luta? A Maré Verde Argentina e a resistência das mulheres do/no Sul Global p.136
Livian Lino Netto, Isadora Ebersol, Julia Rocha Clasen

Normas de intervenção humanitária: Responsabilidade ao Proteger (RwP) como contestação do Sul Global p.148
Ana Clara Figueira Guimarães, Luís Alexandre Fuccille

On Alawization in Syria p.163
Gabriela Santos da Silva, Sílvia Regina Feraboli

Normas de Submissão / Submission Standards..... p.177

A Capacidade Estatal e as demandas da sociedade no contexto da COVID- 19 no setor da educação em Moçambique

State Capacity and society demands in the context of COVID-19 in the education sector in Mozambique

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.112616>

Kátia Sara Henriques Xavier Zeca

Universidade Joaquim Chissano, Maputo, Moçambique

ksarahxavier@gmail.com  

Resumo

Em 1 de Abril de 2020 foi decretado o Estado de Emergência através do decreto Presidencial 11/2020 que estendeu-se até 6 de Setembro de 2020. Através da Resolução n.º 72/2020, de 5 de agosto, o Presidente da República (PR) declarou o estado de emergência para todo o território moçambicano, posteriormente ratificado pela Lei n.º 9/2020, de 7 de agosto. A presente análise intitulada *A capacidade estatal e as demandas da sociedade no contexto da covid-19 no setor da educação em Moçambique*, tem por objetivo analisar a Capacidade Estatal e resposta do setor da educação no contexto da Pandemia da Covid-19. Em termos metodológicos recorreu-se a análise documental e bibliográfica em torno da temática em questão. Pode-se concluir que o Estado moçambicano tem demonstrado capacidade articuladora e minimizadora para enfrentar os desafios impostos pela Covid-19. A Capacidade Estatal para fazer face a nova dinâmica mostrou-se desafiadora e mantém-se neste processo como entidade primordial para garantir a eficácia e implementação de todas as medidas preventivas. Contudo o que fica em aberto é a capacidade financeira para que estas mesmas medidas possam ser abrangentes e inclusivas, tendo em conta as disparidades no acesso aos recursos e ao bem estar-estar.

Palavras-chave: Capacidade Estatal; COVID-19; Estado de emergência; Pandemia;

Abstract

On April 1, 2020, the State of Emergency was decreed through Presidential Decree 11/2020, which lasted until September 6, 2020. Through Resolution No. 72/2020, of August 5, the President of the Republic (PR) declared a state of emergency for the entire Mozambican territory, later ratified by Law No. 9/2020, of 7 August. The present analysis, entitled *State capacity and society's demands in the context of covid-19 in the education sector in Mozambique*, aims to analyze the State capacity and response of the education sector in the context of the Covid-19 Pandemic. In methodological terms, we resorted to documental and bibliographic analysis around the theme in question. It can be concluded that the Mozambican State has shown an articulating and minimizing capacity to face the challenges imposed by Covid-19. The State's capacity to face the new dynamic proved to be challenging and remains in this process as a key entity to ensure the effectiveness and implementation of all preventive measures. However, what remains open is the financial capacity for these same measures to be comprehensive and inclusive, taking into account the disparities in access to resources and well-being.

Keywords: State Capacity; COVID-19; Emergency state; Pandemic;

Recebido: 30 março 2021

Aceito: 01 setembro 2021

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A Covid-19 trouxe inúmeros desafios para os Estados, várias medidas e posturas foram adotadas para fazer face a esta Pandemia. É nesse contexto que surge o presente trabalho intitulado *A capacidade estatal e as demandas da sociedade no contexto da covid-19 no setor da educação em Moçambique*, com o principal objetivo de analisar a Capacidade Estatal e resposta do setor da educação no contexto da Pandemia da Covid-19. Através da análise do Decreto Presidencial nº11/2020 de 30 de Março que declara o estado de emergência.

Não se pretende nesta pesquisa abordar de forma aprofundada as implicações do estado de emergência nos diversos setores. Ao longo do trabalho far-se-á menção ao subsistema de educação geral e ensino superior por serem aqueles que havia informação disponível e foram encerradas antes mesmo de eclodir o surto e haver indicação de algum caso positivo no país. Os jardins de infância as escolas do ensino geral (ensino fundamental, médio) e Universidades foram imediatamente encerradas a 23 de Março de 2020. O Sistema Nacional de educação (SNE) é composto pelos seguintes sub sistemas: educação pré-escolar; educação geral; educação de adultos; educação e formação de professores e ensino superior (Assembleia da República, 2018).

De Março a Setembro de 2020 o País vivenciou vários momentos que impactaram na ação do Estado a vários níveis, com o intuito de responder as demandas da sociedade. Passou de encerramento das escolas ao decretar-se sucessivos estados de emergência. É neste sentido que a presente análise irá centrar-se sobre as implicações sofridas no setor da educação.

Em termos metodológicos recorreu-se a análise documental de comunicados de imprensa e legislação que foi disponibilizada de 23 de Março a 30 de Setembro de 2020 (informação sobre os sucessivos estados de emergência). Realçando ainda que o período preconizado para análise compreende os meses de Abril a Dezembro de 2020.

A presente análise será composta por uma introdução, de seguida uma contextualização onde serão discutidos os conceitos de Estado, funções do Estado e capacidade estatal, de seguida uma contextualização geral em torno da Covid-19 em Moçambique e por fim as medidas tomadas e sua relação com a capacidade estatal.

Contextualização: Estado, Capacidade Estatal e COVID-19

Ao pensar nas relações de poder e as implicações que estas têm no contexto da pandemia importa ter-se em mente o conceito de Estado. Definir Estado não tem sido uma tarefa fácil, contudo alguns debates em torno do conceito foram levantados. De acordo com Caetano (2002) os Estados têm diversos atributos, o povo, o território, o poder político e a soberania. Cada um destes elementos com as suas características específicas. Interessa-nos neste artigo reter a informação atinente ao poder político. Para Caetano (2002) é fundamental que o poder político exista pois garante o exercício do direito próprio em determinado território e onde são instituídos órgãos governativos que exercem o seu poder. Este é um poder de imposição e de domínio sobre os indivíduos de um dado território.

Moçambique é um Estado que alcançou sua independência em 1975, depois de um processo de Luta de Libertação Nacional contra o Sistema Colonial Português. A Luta de Libertação Nacional teve início em 1964 e foi conduzida pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). A FRELIMO foi criada em 1962, por meio da fusão de três movimentos nacionalistas: União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO), União Nacional Africana de Moçambique (MANU) e União Nacional Africana de Moçambique Independente (UNAMI) (TEMBE et al., 2014).

Importa ainda realçar que o debate em torno do Estado em Moçambique apesar de não ser extenso tem sido feito por alguns pesquisadores moçambicanos, que se debruçam em torno de diversas temáticas da Ciência Política. Nesse sentido importa realçar as pesquisas desenvolvidas pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), onde diversos temas analisados estão relacionados ao comportamento político, participação política, abstenção, descentralização ou ainda as instituições do poder político, de extrema importância para pensar o Estado em Moçambique (BRITO, 2007, 2017,

2011). Entre os pioneiros nos estudos sobre participação em processos eleitorais, o destaque vai para o acadêmico, primeiro presidente da Comissão Nacional de Eleições (CNE) Brazão Mazula (2006) e antigo director do Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento de Moçambique (CEDE), numa das suas publicações de 2006, Mazula procurou estudar os fenômenos que poderiam estar na base da fraca participação política ao longo dos processos eleitorais em Moçambique, tendo em conta que cerca de 60% da população não exerceu o seu poder de voto nas eleições gerais de 2004. Alguns. Antes deste estudo, apresentando por Brazão Mazula, e publicado pelo Centro de CEDE em 2006, o sociólogo e investigador do Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, em Moçambique, Carlos Serra, coordenou uma publicação sobre a “Crescente Abstenção nas Eleições Autárquicas de 1998” que foi publicada em 1999. Quase uma década depois, o Cientista Político Moçambicano, Luís de Brito publicou o estudo sobre “Mapeamento da Evolução da Abstenção em alguns Estados da Região da África Austral, focalizando na Evolução da Abstenção em Moçambique: Possíveis Motivações da Abstenção”, em 2008. Para além desses estudos aqui mencionados, outros estudos relevantes foram publicados por moçambicanos e estrangeiros.

Neste sentido, importa ter em mente estas dificuldades e escassez de estudos e quando se pretende falar sobre o Estado e as relações de poder entre si. De acordo com Fernandes (2010) existem vários debates que tentam explicar as funções do Estado que vão desde as teorias de Jellinek, Doguit e de Kelsen, teoria integral das funções do Estado e a teoria orgânica-estrutural das funções do Estado. Não se pretende ser extensivo na explicação destas teorias, contudo apresentamos alguns pressupostos e o seu enquadramento na presente análise.

Estas 5 perspetivas em torno das funções do Estado podem-se resumir em duas vertentes, uma primeira que dá primazia as leis e normas jurídicas em si. Onde o estado tem várias funções legislativas e os atos administrativos. Em suma a teoria de Jellinek, Doguit e Kelsen preconizam mais as questões jurídicas. Por outro lado a Teoria Integral das funções do Estado e a Teoria Orgânica o-estrutural das funções do Estado vai além das questões jurídicas, mas pressupõe a função administrativa (quadro 1).

Quadro 1- Teorias sobre as Funções do Estado

Teorias	Pressupostos	
Teorias de Jellinek	Leis. Decisões judiciais e atos administrativos	Funções do Estado resumidas as acções jurídicas
Teoria de Doguit	Função legislativa, administrativa e judicial	
Teoria de Kelsen	Teoria da piramide das normas	
Teoria Integral das funções do Estado	Funções jurídicas e não jurídicas	Função jurídica e administrativa do Estado
Teoria Orgânica o-estrutural das funções do Estado	Função governativa, legislativa, administrativa e juridiscional.	

Fonte: elaborado pela autora com base em Fernandes (2010)

Pode-se ainda concluir que para efeitos deste artigo, a reoria Orgânica-estrutural das funções do Estado melhor se relaciona com atuação dita pelo governo moçambicano. O estado nao só criou documentos orientadores no processo de estado de emergência como definiu planos de ação e monitoria do processo. Cumprindo desta forma com a sua função. governativa, legislativa, administrativa e juridiscional.

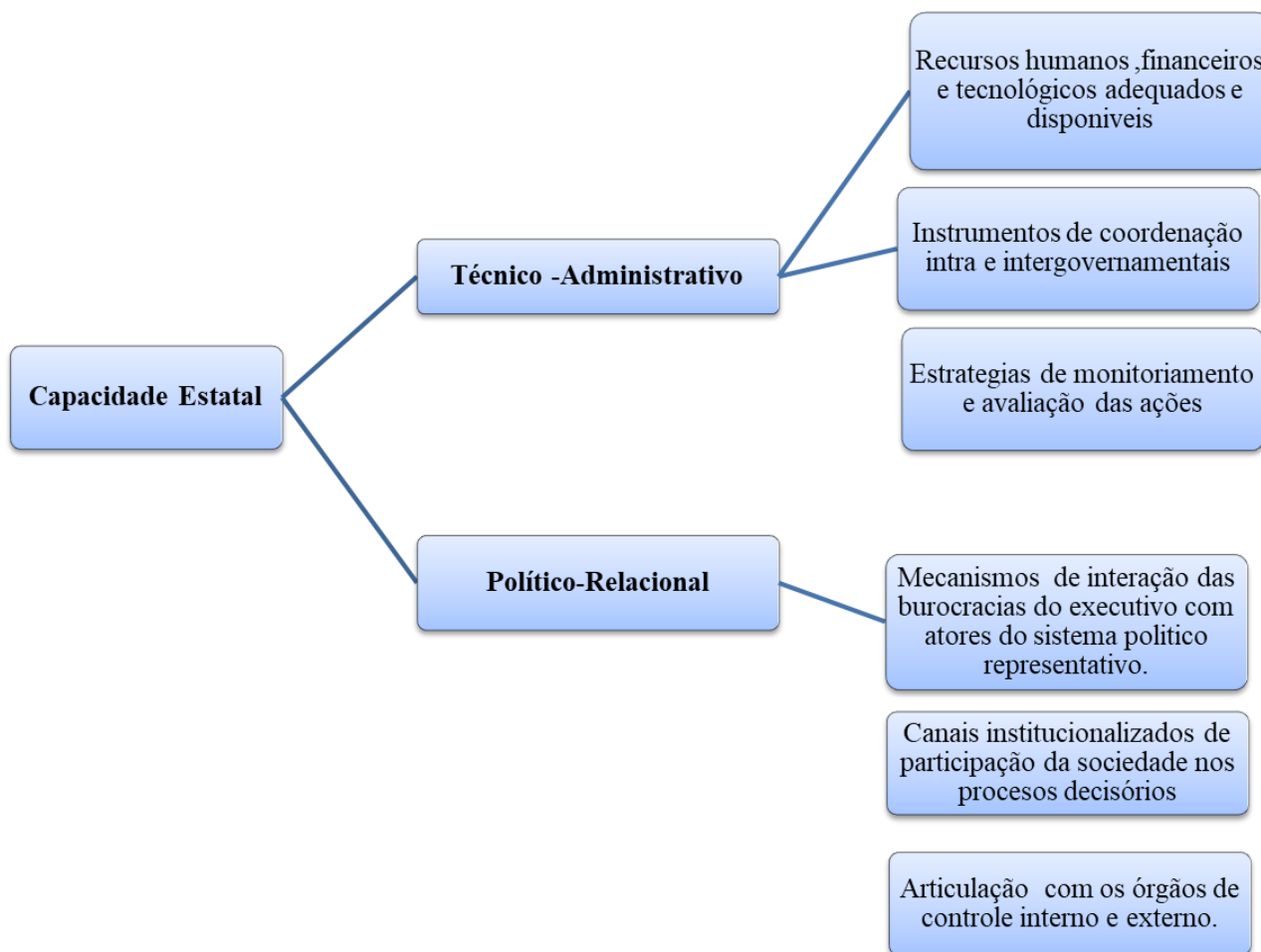
Neste sentido é importante saber e perceber o conceito de Capacidade estatal para responder e perceber as respostas dadas pelo governo no contexto das medidas emanadas no período do estado de emergência. A capacidade estatal tem sido um conceito amplamente discutido e está relacionado a implementação de políticas públicas. Onde essa capacidade estatal pode estar ainda pautada a competência que o Estado tem em ter um quadro de funcionários qualificados e instrumentos adequados para o uso dessas políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017)

De acordo com Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7) "as definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado". E tendo em conta o

contexto da Covid-19 pretende-se analisar o papel e como demonstrou o estado moçambicano a sua capacidade estatal neste contexto.

Gomide, Pereira e Machado desenvolveram um modelo explicativo da capacidade estatal, onde cada um dos pilares tem a sua função. A capacidade estatal seria assim dividida em dois grandes pilares, técnico administrativo e político relacional. No Pilar Técnico administrativo estão inclusos os recursos financeiros e tecnológicos que permitirão por em prática as políticas públicas bem como os instrumentos que irão auxiliar nesse processo; No Pilar Política -relacional, aciona-se a parte mais política em que engloba ainda a sociedade e outros intervenientes do processo (figura 1).

Figura 1- Níveis do conceito de Capacidade Estatal



Fonte: Gomide, Pereira e Machado (2017, p.8)

De acordo com os autores, é importante saber o que se pretende explicar antes de utilizar o conceito de capacidade estatal. É neste sentido que o conceito é aplicado tendo em conta diversas finalidades (Gomide et al., 2017, p. 10):

1. Estabelecer limites claros entre a variável dependente e a independente, esclarecendo o que se deseja explicar: o conceito corre o risco de ser usado para explicar tanto a causa como o resultado de determinados fenômenos, entrando numa argumentação circular.
2. Se a pesquisa deseja tratar a capacidade estatal como variável dependente, deve-se identificar quais antecedentes a determinam: a capacidade estatal é resultante da combinação de uma série de atributos ou fatores que devem ser observados empiricamente por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores, conforme a teoria utilizada.
3. Caso a pesquisa busque identificar a os efeitos da capacidade estatal sobre um determinado resultado, deve-se identificar os factores que influenciaram a ação estatal: sob essa, a capacidade estatal é analisada como uma

variável explicativa, ou seja, possuindo um efeito independente sobre determinado resultado da ação pública. Nesta abordagem, deve-se identificar os níveis constitutivos e indicativos do conceito, e, se possível estabelecer os seus nexos causais.

4. Definir os indicadores de forma alinhada á ontologia do conceito, de modo que forneça elementos empíricos para sua mensuração: uma boa definição conceitual, apoiada pela literatura existente, assim, como a mobilização dos atributos no nível constitutivo fornecem à pesquisa meios eficazes de alinhamento entre o nível ontológico e indicativo.

Para efeitos desta análise, iremos nos filiar do pressuposto 3 onde a apreciação será feita com a finalidade identificar os efeitos da capacidade estatal sobre um determinado resultado. Tendo em conta as medidas impostas pelos sucessivos decretos presidenciais em relação ao estado de emergência. Desta forma serão identificados os fatores que influenciaram a acção estatal. Nesta abordagem, serão analisados os instrumentos utilizados e os mecanismos que foram colocados em prática para responder a situação de estado de emergência.

Segundo a WHO (2020) a actual pandemia COVID-19 surgiu em finais de Dezembro de 2019 na cidade de Wuhan (província chinesa de Hubei) com rápida disseminação na China e posteriormente envolvendo múltiplos países, com maior expressão actual em Estados Unidos, Espanha, Reino Unido, Rússia, Itália, Alemanha e Brasil

A Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). Este é um vírus que causa infeções semelhantes a uma gripe comum e pode provocar doenças respiratórias mais graves como a pneumonia. O período de incubação: é de 2 a 14 dias. A sua transmissão ocorre de uma pessoa com a doença para outra através de gotículas de saliva quando tosse ou espirra, ou ainda através do contato com objetos/superfícies contaminadas. Alguns dos sintomas associados a Covid-19 são: febres; tosse; dores musculares e dificuldade de respirar (MISAU, 2020).

No âmbito da pandemia Covid 19, a Organização Mundial de Saúde (OMS) lançou um leque de medidas de prevenção que podem ser seguidas pelos utentes. Sendo esta uma doença em que as vacinas ainda estão a ser desenvolvidas, a prevenção tem sido a melhor opção. Estas medidas preventivas em tempos podem contribuir para reduzir a possibilidade de infeção ou de disseminação da doença (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020):

1. Lavar a mãos regularmente com água e sabão ou usar o álcool em gel. Pois, desta forma caso o vírus esteja nas mãos poderá ser facilmente combatido.
2. Manter a distância social de pelo menos 1 metro entre as pessoas. Pois, quando as pessoas tosem ou emitem qualquer fluido poderá contaminar quem estiver próximo, caso a pessoa esteja infectada pelo Covid-19.
3. Evitar os aglomerados, pois quando as pessoas estão nessas situações, dificilmente se mantem, a distância social de 1 metro.
4. Evitar tocar os olhos, nariz e boca, pois por via das mãos estas estão em contato com várias superfícies e podem facilmente estar contaminadas. E desta forma transfere-se o vírus para o nariz, boca ou olhos.

Adoptar medidas de proteção tem sido então a principal campanha da OMS e órgãos de comunicação social. Após tossir, cobrir a boca com o cotovelo ou lenço de papel que de seguida deverá ser descartado imediatamente e as mãos devem ser higienizadas frequentemente. Ficar em casa e praticar o isolamento social mesmo que não tenha nenhum sintoma, e caso saia de casa usar a máscara, tem sido o *modus vivendi* da maior parte da população nos últimos tempos.

Importa ainda confiar em fontes seguras de transmissão de informação sobre a Covid-19 como a Organização Mundial de Saúde ou os serviços de saúde local ou nacional (Instituto Nacional de Saúde, órgão tutelado pelo Ministério da Saúde, no caso de Moçambique), evitando desta forma ouvir falsas notícias. Estas medidas preventivas visam controlar

e evitar a disseminação da COVID-19. Quanto mais eficaz for o cumprimento das medidas de prevenção, poderá contribuir para o controle e da dispersão do vírus.

A educação em Moçambique no contexto da COVID-19: ensino geral e superior

Com a declaração do estado de emergência a 1 de Abril de 2020, várias medidas tiveram que ser implementadas bem como adopção de medidas extraordinárias em todo o território nacional. Após esta declaração, foi renovado para 30 de Junho de 2020, com sucessivas renovações até 6 de setembro. O estado de emergência que vigorou de Abril a Setembro de 2020 baseou-se nas seguintes limitações:

1. Suspensão da emissão de vistos de entrada e cancelamento dos vistos já emitidos;
2. Reforço das medidas de quarentena domiciliária de 14 dias para todas pessoas que tenham viajado recentemente para fora do País;
3. Suspensão das aulas em todas escolas públicas e privadas desde o ensino pré-escolar até ao ensino universitário;
4. Proibição de realização de eventos públicos e privados como cultos religiosos, atividades culturais, recreativas, desportivas, políticas, associativas turísticas e de qualquer outra índole;
5. Obrigatoriedade de implementação de medidas de prevenção em todas instituições públicas e privadas e transporte de passageiros (Presidência da República, 2020).

Como forma de reforçar a sua capacidade estatal, foi criada uma Comissão Técnico Científica para prevenção e resposta à Pandemia da Covid-19, que tem como objectivo servir de consulta e assessoria ao Governo e funciona no Ministério da Saúde. Os grandes objectivos desta comissão composta por Médicos, juristas e antigos Ministros da Saúde, é assegurar uma assessoria carregada de rigor científico e técnico ao governo; aconselhar ao governo em termos de acções e medidas de saúde pública; receber e desenvolver estratégias de prevenção e comunicação social e de resposta a nível nacional, provincial e distrital (Conselho de Ministros, 2020).

Como forma de combater e prevenir o aumento de casos, foram criados diversos documentos e mecanismos que pretendiam explicar os diversos protocolos de prevenção em todas instituições do Governo. Várias medidas sectoriais foram tomadas, através da definição de mecanismos para o Ministério da Saúde, Ministério do Interior, Ministério da Defesa Nacional, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério do Interior, Ministério da Economia e Finanças, Ministério dos Transportes e Comunicações, Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, Ministério do Género, Criança e Acção Social, Ministério da Administração Estatal e Função Pública, Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional, Ministério da Cultura e Turismo, Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (INS, 2020). As medidas setoriais podem ser agrupadas da seguinte forma: Procedimentos para prevenção da Covid-19; Procedimentos para Quarentena Domiciliar para viajantes provenientes de países com alta transmissão do Coronavírus; Procedimentos para a Prevenção do COVID-19 nas Escolas Públicas e Privadas e Educação Pré-escolar.

Para efeitos deste artigo, focamos no artigo 3 alínea c do decreto presidencial 11/2020: que reforça a “suspensão das aulas em todas escolas públicas e privadas desde o ensino pré-escolar até ao ensino universitário”. Com a declaração do estado de emergência a 1 de abril, veio reforçar o fechamento das instituições de ensino público e privado, a qual foi renovado para 30 de junho de 2020, com sucessivas renovações até 6 de setembro. De março a outubro as aulas presenciais estiveram suspensas em todo território nacional prevalecendo apenas o ensino a distância. As aulas do ensino geral no período do estado de emergência decorreram com recurso as plataformas televisas, através de aulas na televisão de Moçambique (TVM) no programa telescola, em parceria com o Ministério da educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), sendo ainda complementadas através de fichas de exercícios e do uso das diversas plataformas. Garantindo

deste modo o acesso das matérias aos alunos, durante o período de encerramento das escolas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2020).

Face ao cenário de encerramento das instituições de ensino, o MINEDH, entidade que tutela o ensino geral estudou formas de reajustar o calendário escolar de modo a cumprir com os programas pedagógicos do ano letivo de 2020. A instituição constituiu equipas que pudessem trabalhar nos possíveis cenários de recuperação do ano letivo, visando recuperar o tempo que se teria perdido devido ao estado de emergência que ditou a interrupção das aulas no país (MINEDH, 2020). Mesmo sem certeza dos resultados, que saíam do trabalho efetuado para a reposição dos programas previamente elaborados, fato é que o ano letivo deveria ser cumprido. Mesmo as aulas tendo decorrido em canais fechados (Televisão de Moçambique), o governo reconheceu a não abrangência desses métodos a toda população. Foi neste contexto que o período letivo acabou por ser estendido até fevereiro de 2021, permitindo que os alunos das classes com exame¹ efetuassem a avaliação nacional.

Neste contexto, a Ministra da Educação e Desenvolvimento Humano, Carmelita Namashulua reuniu-se, no dia 11 de junho de 2020, em Maputo, com os antigos Ministros da Educação, para partilhar ideias e refletir sobre as melhores formas de conduzir o processo de ensino-aprendizagem, no âmbito da prevenção da COVID-19, tendo em conta a realidade do país (MINEDH, 2020). Pois, quaisquer que fossem as medidas a ser tomadas, estas deveriam ser pensadas tendo em conta o país como um todo e as dificuldades e desigualdades que o mesmo enfrenta. De acordo com a ONU News (2020) em Moçambique, onde mais de um terço dos estudantes abandonam a escola antes da terceira classe e menos de metade deles concluem o ensino primário, o impacto da pandemia nos resultados da aprendizagem poderia ser catastrófico.

Em relação ao Ensino Superior, tutelado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior, e Técnico Profissional (MCTESTP)² tomou uma série de medidas e orientou as Instituições de Ensino Superior (IES) pública, privada e semi privadas de forma a fazer face a esta Pandemia. Importa referir que o que acordo com os dados do (MCTES, 2021) o país conta com 22 instituições de ensino superior distribuídas da seguinte forma: 9 Universidades, 8 Institutos Superiores, 2 Escolas Superiores e 3 Academias.

Uma das medidas foi orientar as instituições a usar as plataformas digitais para dar seguimento ao processo de ensino e aprendizagem; O Ministério teve das operadoras de telefonia móvel nacional (Vodacom, Tmcel e Movitel) taxas bonificadas para o acesso ilimitado da internet (Tmcel 100 mts, Vodacom sem custos mensais e Movitel 100 mts, equivalente a 9 reais). Para o acesso aos conteúdos académicos em plataformas previamente definidas e através de aplicativo desenvolvido para o efeito. As reuniões e encontros de concertação passaram a ser feitas recorrendo às videoconferências (MCTESTP, 2020). Atividades de pesquisa em torno da COVID 19 estão também a ser desenvolvidas.

No âmbito da visita às Instituições de Ensino Superior (IES) pública e privada, efetuado pelo Ministro da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional, Gabriel Salimo, o MCTESTP orientou as IES e Ensino Técnico Profissional (IETP) a observar uma série de medidas para a retoma das aulas presenciais:

1. Garantir os meios necessários para a lavagem regular das mãos com água e sabão, bem como encorajar a desinfecção das mãos com álcool a 70 por cento;
2. Estudantes, Docentes e outros funcionários doentes não devem se fazer presente;

¹ Em Moçambique em alguns ciclos transitórios efetuam-se exames nacionais em diversas disciplinas que definem se o estudante irá transitar ao ano seguinte ou não: 7ª classe, 10ª classe e 12ª classe.

² Para efeitos desta análise o período em análise refere-se ao momento em que o ministério mantinha o nome em questão. Sendo assim ao longo do mesmo far-se-á menção ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior, e Técnico Profissional (MCTESTP), pese embora o mesmo tenha sido extinto tendo dado lugar ao atual (fevereiro de 2021) Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. O Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi, ao abrigo das disposições conjugadas do número 1 do artigo 145, da alínea c) do número 1 do artigo 159, ambos da Constituição da República e do artigo 16 da Lei número 14/78, de 28 de Dezembro, determinou através de Decreto Presidencial a extinção do Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico-Profissional. Através do mesmo dispositivo legal, o Chefe de Estado moçambicano criou o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e a Secretaria do Estado do Ensino Técnico-Profissional.

3. As instituições de ensino devem garantir a desinfecção e limpeza diárias da instituição, em particular das superfícies como mesas, secretárias, cadeiras, maçanetas das portas, teclados de computador partilhado, entre outros;
4. As instituições de ensino devem promover o distanciamento físico;
5. Uso obrigatório de máscaras por funcionários, estudantes e docentes em todo o recinto da instituição;
6. As instituições de ensino devem garantir a existência de termómetros para a medição da temperatura na entrada das instalações (MCTESTP, 2020, p. 1).

As medidas de retoma as aulas presenciais apresentadas pelo Ministro, foram um grande desafio para as instituições de ensino superior por vários motivos. O documento fez menção ao distanciamento físico. Contudo existem turmas que podem albergar entre 80 a 150 estudantes (sobretudo 1º e 2º anos da graduação), o que tornaria difícil o distanciamento. Para aquelas instituições que carecem de infraestruturas e corpo docente em grande número, esta medida pode tornar-se um grande desafio. Contudo acredita-se que a gestão destes processos de forma rigorosa poderá ser sim uma forma de contribuir para controlar a dispersão da COVID-19 entre os estudantes, professores e funcionários na IES. O Presidente da República de Moçambique, Filipe Nyusi, anunciou em umas duas comunicações à nação, (no domingo 28.06.2020), que as aulas presenciais iriam retornar de forma faseada em todos os graus de ensino, com calendário que oportunamente seria divulgado. A opinião de alunos e professores foi unânime sobre a inexistência de condições nas escolas para a retoma as aulas, bem como as dificuldades de acompanhar as aulas *online* e que as mesmas não iriam abranger a todos estudantes. Tal como se pode verificar de acordo com DW (2020, p. 1): Ayuba Júnior, professor em Inhambane, considera que há falta de condições para a reabertura das aulas em Moçambique. "Por vezes nas escolas falta giz. Será que desta vez não irá faltar água e sabão? O professor também tem direito de subsídio de riscos", lembra o professor das dificuldades que são enfrentadas no decorrer do processo de ensino.

Após o anúncio do Presidente da República, Filipe Nyussi, a Ministra da Educação e Desenvolvimento Humano, Carmelita Namashulua, anunciou no dia 28 de setembro a retoma das aulas presenciais. Esta apresentou aquele que seria o calendário que deveria ser seguido: no processo de retoma das aulas presenciais foi organizado, obedecendo as seguintes fases: "12ª Classe, 01 de outubro, 10ª Classe, 19 de outubro, 3º Ano de Educação de Adultos, 19 de outubro e a 7ª Classe a 02 de novembro de 2020"³ (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2020 p 1).

Face aos sucessivos estados de emergência, tendo em conta a medida que imposta no decreto 11/2020 que referia o encerramento das instituições de ensino público e privado, o Ensino geral e Superior tiveram que tomar diversas medidas de modo a culminar com o ano letivo e não deixar os estudantes sem orientação. No ensino geral. As aulas foram forma complementadas por fichas e pela telescola e o calendário escolar sofreu modificações. No ensino superior recorreu ao uso das plataformas digitais para garantir o processo de ensino e aprendizagem (quadro 2).

Quadro 2- Medidas impostas pelo decreto 11/2020 ao setor da educação

Subsistema de Ensino	Medidas impostas pelo Governo	Medidas adoptadas
Ensino Geral	• Encerramento das Instituições de Ensino público e privado.	• Aulas via telescola (através da televisão de Moçambique) • Fichas • Reajuste do calendário escolar
Ensino Superior	• Encerramento das Instituições de Ensino público e privado	• Uso de plataformas digitais • Taxas bonificadas de acesso a internet disponibilizado pelas redes de telefonia móvel

Fonte: elaborado pela autora

³ A retoma ao ensino presencial foi feita nas classes que tem exame nacional.

Medidas tomadas e sua relação com a Capacidade Estatal

No processo da luta contra a pandemia, o governo definiu medidas que abarcam de certa forma alguns dos pressupostos já apresentados do conceito de capacidade estatal. De seguida, fez-se uma discussão das diferentes atividades do governo olhando para alguns dos pressupostos da capacidade técnico-administrativo e político relacional. Criou-se com base no modelo de Gomide, Pereira e Machado (2017) respostas que foram possíveis de encontrar no contexto moçambicano em torno da capacidade do estado responder as demandas face a pandemia da Covid 19.

A implementação destas medidas, colocou em cheque a capacidade estatal na sua função reguladora e de implementação de políticas a diversos níveis e sectores. Contudo é de realçar como os sucessivos decretos foram um grande desafio a todas as instituições públicas e privadas com ênfase para as seguintes instituições: Ministério do interior, no que tange a regulamentação das entradas e saídas do território nacional, e ao Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em relação a questão do ensino e o Ministério da Saúde em si, pela sua função primordial neste processo de gestão e combate a Pandemia da Covid -19. Estas instituições através de diversas medidas tiveram que repensar novas formas de agir e intervir do Estado, para responder as novas demandas institucionais impostas pela Pandemia (quadro 3).

Neste processo é importante realçar que a capacidade estatal do Estado moçambicano que fez-se sentir em diversos setores. E por que um dos pressupostos do pilar técnico e administrativo faz menção a existência de recursos financeiros e tecnológicos, no contexto moçambicano notou-se uma necessidade de garantir que os recursos tecnológicos no que tange ao acesso a *internet* bem como a diversas plataformas digitais fosse garantido. Várias estratégias de monitoramento foram implementadas no sentido de fazer face às medidas definidas pelo governo. Onde este papel ficou a cargo de alguns ministérios, Ministério do interior, na regulamentação das entradas e saídas do território nacional; Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior nos processos de ensino e aprendizagem e o Ministério da Saúde responsável em torno da gestão e combate a Pandemia da Covid-19 (quadro 3).

Quadro 3- Análise da Capacidade Estatal no âmbito da Covid-19 em Moçambique

Pilares	Pressupostos	Capacidades estatal no período do estado de Emergência	Desafios
Pilar Técnico administrativo	Recursos financeiros e tecnológicos	• Parcerias com as operadoras • As aulas do ensino primário e médio foram reforçadas com recurso a telescola (programa de tele aulas transmitido pela televisão de Moçambique e pela Rádio Moçambique) • As instituições públicas e privadas garantiam a rotatividade laboral, bem como mecanismos que permitiam a desinfeção dos funcionários e o distanciamento social	• Dificuldades de acesso as plataformas digitais • Escassez de infra-estruturas e recursos Humanos para atender a nova demanda e
	Instrumentos inter e intra governamental	• Criação de mecanismos para fazer face a Covid-19 por parte das instituições	• Escassez de recursos financeiros
	Estratégias de monitoramento	• Ministério do interior, no que tange a regulamentação das entradas e saídas do território nacional, • Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino	• Escassez de recursos humanos

		Superior, em relação a questão do ensino	
		Ministério da Saúde responsável pela gestão e combate a Pandemia da Covid-19.	
Pilar Política-relacional (Sociedade e intervenientes)	Mecanismos de interação das burocracias	Decretos Presidenciais que declaravam os sucessivos estados de emergência	-
	Canais Institucionalizados da participação da sociedade nos processos decisórios	Comissão Técnico científica responsável de aconselhar o PR nos processos de tomada de decisão	Órgão de consulta e com pouca margem de manobra para agir efetivamente de forma autónoma.
	Articulação com órgãos de controlo interno e externo	-	-

Fonte: elaborado pela autora

Tendo em conta aquelas que são as funções do Estado, que vão além das jurídicas (criação de normas e mecanismos por via de decretos para fazer face ao estado de emergência) o Estado moçambicano teve um importante papel na sua função governativa, legislativa, administrativa e jurisdicional. Pois várias alternativas foram criadas para fazer face ao novo normal que se vivia em decorrência da Pandemia da Covid-19.

Considerações finais

Algumas ilações podem-se tirar deste processo participativo em torno do poder do estado em contexto pandémico. Desafios foram enfrentados no sentido de dar respostas as demandas apresentadas ao sistema político desde o momento que foi aunciada a pandemia que assola o Mundo. Existem grandes desafios para o Estado moçambicano, contudo algumas medidas foram tomadas com o intuito de minimizar estes impactos nas populações afetando o seu bem estar social.

Instituições públicas e privadas, e a sociedade no seu todo sentiram o impacto nefasto da Covid-19 em suas vidas. Contudo, há que realçar os desafios enfrentados pelo setor da Educação e Saúde. Na educação a grande questão foi o acesso desigual aos recursos e possibilidade de aceder as plataformas digitais. É necessário atender a este aspeto de forma que o ensino seja transmitido de forma igualitária a todos os receptores. Na saúde tornou-se evidente as fragilidades do Sistema Nacional de Saúde que a todo momento mostrou-se preocupado com a evolução que a doença estava a tomar no Mundo e possíveis cenários para Moçambique.

Após sucessivas prorrogações do estado de emergência, o País chegou a um momento em que começou por ponderar o início do ano lectivo. Contudo, uma das principais questões era a falta de condições que maior parte das instituições apresentou para a retoma do ano letivo. Um dos desafios apresentado foi a dificuldade de acesso a internet, pois as aulas *on line* precisam de usar de forma massiva as tecnologias de informação. E para alguns estudantes esta nova realidade tornava-se dispendiosa.

Existe vontade e empenho por parte do Ministério que tutela o ensino superior e geral, de modo a haver uma retoma gradual as aulas presenciais. Com uma série de medias de prevenção que cada instituição deverá ter em conta para o bem de todos. Uma das grandes dificuldades que pode ser apresentada é a carência de infraestrutura e corpo docente suficiente para colocar em práticas as novas modalidades de ensino e aprendizagem. O país é maioritariamente rural, e se antes da Pandemia já havia dificuldades de infraestrutura com as novas regras impostas em termos de medidas de prevenção, muitas das instituições não estão preparadas para fazer face ao novo cenário. Pela escassez de infraestruturas que possam albergar as novas realidades de ensino.

O anúncio da retoma das aulas, e as opiniões de alunos e professores foi unânime sobre a inexistência de condições nas escolas para a sua retoma, bem como as dificuldades de acompanhar as aulas *online* e que as mesmas não abrangem a todos estudantes. Face ao novo cenário, as instituições de ensino tiveram que se reorganizar e a criar novas formas de interação aluno professor, recriando as ferramentas de ensino-aprendizagem e criando cada vez mais autonomia aos estudantes, sobretudo aqueles pertencentes aos últimos anos do curso.

Em suma, as instituições públicas e privadas tiveram que se reinventar face ao novo cenário da Covid-19. O Estado como principal ator regulador de políticas públicas criou mecanismos de resposta em termos de combate e prevenção a esta Pandemia. Sendo que a questão económica e as disparidades sociais serão sempre um entrave. O Estado não deixou de emitir e definir estratégias para mitigação deste mal. Ao tentar perceber se o poder do Estado ficou enfraquecido face à pandemia da Covid-19, pode-se concluir que diante das medidas apresentadas pelo governo a diferentes níveis face da situação pandémica, o seu poder de atuação pode se ter mostrado mais forte diante das adversidades que o Estado moçambicano enfrentava. O poder político durante este momento esteve sempre presente bem como os órgãos governativos que exerceram o seu poder.

Tendo em conta que o Estado tem demonstrado capacidade articuladora e minimizadora para enfrentar os desafios impostos pela Covid-19. A Capacidade Estatal para fazer face a nova dinâmica mostrou-se desafiadora e mantém-se neste processo como entidade primordial para garantir a eficácia e implementação de todas as medidas preventivas. Contudo o que fica em aberto é a capacidade financeira para que estas mesmas medidas possam ser abrangentes e inclusivas, tendo em conta as disparidades no acesso aos recursos e ao bem estar-estar.

Um dos desafios que se encontra, é como medir os resultados das diversas medidas implementadas pelo governo no setor de educação e se as mesmas surtiram o efeito desejado. Se os alunos tiveram acesso aos conteúdos ou se os mesmos foram assimilados como se esperava. Contudo devido a diversas dificuldades (informação e escassez de recursos financeiros) deixa-se aqui uma possibilidade para futuras pesquisas. Estudar o impacto das medidas impostas no setor da educação no âmbito do Estado de emergência.

Referências

- BRITO, Luis De. A Democracia à Prova das Urnas: Elementos para um Programa de Pesquisa Sobre a Abstenção Eleitoral em Moçambique. In: CONFERÊNCIA INAUGURAL DO IESE: DESAFIOS PARA A INVESTIGAÇÃO SOCIEAL E ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE 2007, Maputo. **Anais...** Maputo
- BRITO, Luis De. **Um Olhar para a abstenção eleitoral em 2014**. In: BRITO, Luis et al. (Eds.). IESE ed. Maputo: IESE, 2017. p. 23–34.
- BRITO, Luis. **Revisão da Legislação Eleitoral, algumas propostas para o Debate**. 2011. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011_4.RevLes.pdf. Acesso em: 3 jun. 2018.
- CAETANO, Marcello. **Manual de Ciencia Política e Direito Constitucional**. Coimbra, Portugal: Almedina, 2002.
- DW. **Covid-19: Regresso às escolas preocupa pais e alunos em Moçambique**. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/covid-19-regresso-às-escolas-preocupa-pais-e-alunos-em-moçambique/a-53985253>. Acesso em: 10 set. 2020.
- FERNANDES, António José. **Introdução à Ciencia Política: teorias, métodos e conceitos**. 3 ed.. Porto editora, Portugal: Porto Editora, 2010.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia - Goiás, v. 20, n. 1, p. 3–12, 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311/25128>>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- MAZULA, Brazão et al. **Voto e Urna de costas voltadas: Abstenção Eleitoral 2004**. Maputo: DFDI, NMD, DIAKONIA e SIDA, 2006.
- MCTESTP. **Comunicado de Imprensa: Ponto de situação de operacionalização das medidas de prevenção a Pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19) nos subsistemas do Ensino Superior e Técnico Profissional**. Maputo, Moçambique. Disponível em: <https://www.mctestp.gov.mz/por/Ultimas-noticias/Comunicado-de-Imprensa/PONTO-DESITUAC-A-O-DE-OPERACIONALIZAC-A-O-DAS-MEDIDAS-DE-PREVENCA-O-DAPANDEMIA-DO-NOVO-CORONAVIRUS-COVID-19-NOS-SUBSISTEMAS-DO-IES-EETP>. Acesso em: 8 set. 2020.

MISAU. **O que é o Coronavírus**. 2020. Disponível em: <https://www.misau.gov.mz/index.php/o-que-e-coronavirus>. Acesso em: 8 fev. 2020.

Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. **Ministra da Educação anuncia retomas das aulas presenciais**. Maputo. 2020.

MOÇAMBIQUE. **Resolução 20/2020 de 25 de março**. Cria a Comissão Técnico Científica para prevenção e resposta a Pandemia de COVID-19. Maputo, Conselho de Ministros [2020].

MOÇAMBIQUE. **Decreto Presidencial nº11/2020 de 30 de março: declara o Estado de Emergência**. Maputo, Presidência da República [2020].

MOÇAMBIQUE. **Lei 18/2018**. Maputo, Assembleia da República, [2018]. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/108938/134915/F1233978312/Lei%2018_2018%20MOZAMBIQUE.pdf. Acesso em 1 jun. 2021.

ONU NEWS. **Continuidade da aprendizagem em meio à crise do COVID-19 em MoçambiqueBR**. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/05/1713862>. Acesso em: 8 set. 2020.

TEMBE, J. das N. et al. **História da Luta de Libertação nacional**: Volume I. Maputo, Moçambique. Maputo: Imprensa Universitária, 2014.

WHO. **WHO Timeline Covid-19: This statement is updated on an ongoing basis, in response to evolving events and common media queries**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>. Acesso em: 1 jun. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus Disease 2019 Situation Report-51**. [s.l.: s.n.]

Funções de colaboração exercidas

Kátia Sara Henriques Xavier Zeca:

Conceitualização; Metodologia; Validação; Visualização; Análise formal; Software; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Las posturas en torno a la flexibilización del MERCOSUR, 30 años después: ¿armonía de voces o concierto desafinado?

Flexibilization positions about MERCOSUR 30 years later, ¿voices harmony or an out - of-tune concert?

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.112723>

Amanda Carolina Barrenengoa
Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina
abarrenengoa@gmail.com 

Nastasia Barceló Severgnini
Universidad de La República, Montevideo, Uruguay
nastasiabsevergnini@gmail.com 

Resumen

Con motivo de conmemorarse los 30 años de la fundación del MERCOSUR y en un contexto regional e internacional de crisis generalizada, nos proponemos analizar los debates recientes en torno a la flexibilización del mismo. Se abordan las posturas de los distintos Estados y los actores económico sociales desde marcos interpretativos que tienen en cuenta la historia reciente del bloque, las trayectorias y posiciones de política exterior de los distintos países, y los impactos de estas variables en el devenir del MERCOSUR. De ahí que caracterizamos a la situación presente como un concierto desafinado de voces, en tanto reflejo de las posturas contradictorias que hoy persisten, difíciles de ser armonizadas. El análisis da cuenta de la compleja situación por la que la región atraviesa y las consecuencias perjudiciales que la propuesta de flexibilización tiene para los sectores productivos, los Estados miembros y para el bloque en su conjunto. Asimismo, el proyecto de flexibilización afecta no sólo al comercio intrarregional sino, principalmente, al MERCOSUR entendido como proyecto estratégico, lo cual involucra distintas áreas que van más allá de una visión económico comercial.

Palabras-clave: MERCOSUR; Flexibilización; Crisis; Integración regional;

Abstract

On the 30th anniversary of MERCOSUR in a regional and international context of crisis, we analyze the recent discussions about the flexibilization proposals. We address the position of the different States and social and economic actors from interpretative frameworks that take into account the recent history of the bloc, the trajectories and positions of Foreign Policy of the different countries, and its impacts in MERCOSUR's future. From which we characterize the present situation of MERCOSUR as an out-of-tune concert difficult to be harmonized, as a reflect of contradictory positions that persist. The analysis shows the complex situation the region is going through, and the consequences that the flexibilization proposal has for productive sectors, States and the whole bloc. Also, the flexibilization project affects not only intra-regional trade, but, mainly, MERCOSUR as a strategic project, which involves different areas beyond an economic and commercial vision.

Keywords: MERCOSUR; Flexibilization; Crisis; Regional Integration;

Recebido: 26 abril 2021
Aceptado: 01 septiembre 2021

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Conflictos de intereses: Las autoras no informaron posibles conflictos de intereses



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introducción: debates a 30 años del surgimiento del MERCOSUR

El 26 de marzo de 2021 el MERCOSUR cumplió 30 años. Esta fecha encuentra al bloque atravesando una crisis sanitaria sin precedentes, a la que se suma la crisis institucional, política y económica en Brasil que, junto con Argentina, han sido claves en la historia de la integración desde la vuelta de la democracia. La compleja situación actual deriva de las posturas diferentes en relación a la flexibilización del bloque. Por un lado, Uruguay, Brasil y Paraguay demandan un MERCOSUR flexibilizado en lo económico comercial, mientras que Argentina busca sostener un proceso de integración regional cohesionado ante las negociaciones con el mundo y que asimismo preserve una agenda política y social que fue incorporada en períodos anteriores.

El presente artículo busca analizar la propuesta de “flexibilización del MERCOSUR”, que propone derogar las normas que lo mantienen como una unión aduanera, con su correlato de arancel externo (AEC) y de una política comercial común. Se busca indagar en los significados que los diferentes representantes gubernamentales le dan al concepto de flexibilización del MERCOSUR. Por lo cual, recuperamos las posturas “oficiales” de los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, para analizarlas en diálogo con las acciones concretas que se vienen desarrollando en los últimos años.

Para ello, comenzamos realizando un breve balance histórico del regionalismo latinoamericano desde la década de 1990, pasando por los nuevos regionalismos en los años 2000 y el fin de un ciclo económico y político a nivel internacional que tuvo consecuencias en América Latina. Es en este nuevo contexto que la idea de “flexibilización” del bloque -que es anterior- adquiere fuerza y posibilidades concretas de materializarse. En segundo lugar, a partir de las teorías de la integración regional, buscamos explicar qué significa dicha flexibilización en términos conceptuales y qué implicancias tiene para la región en términos concretos. El objetivo es mostrar, a qué apunta la flexibilización, y a qué se alude cuando se habla, en muchas ocasiones de forma acrítica, sobre flexibilizar la normativa que mantiene al MERCOSUR como una plataforma de negociación con terceros países y bloques. Cambios de esta índole, en el marco de un proceso de integración en donde las decisiones son adoptadas por consenso, son claves para el futuro no solo de la integración, sino de las economías y las democracias de los Estados parte.

En un tercer apartado presentamos las relaciones que se producen en la microestructura, es decir en las relaciones entre los socios del bloque, incluyendo aspectos relevantes del acuerdo MERCOSUR- UE. La finalidad es identificar qué Estados y actores intraestatales, promueven tal flexibilización y quiénes se oponen y por qué, desde una lectura en clave política, que recupera el rol estratégico de la integración sudamericana.

Finalmente, analizamos qué acciones y políticas ya han sido adoptadas en los hechos y acompañan al discurso de la flexibilización. El giro liberal-conservador que representaron las presidencias de Mauricio Macri y Michel Temer significó una reevaluación y la búsqueda de reorientar el MERCOSUR. En particular, abrió la puerta a nuevos reclamos y políticas de flexibilización, entre las cuales se destacan los intentos no efectivizados por reducirlo a una zona de libre comercio, el acercamiento a un acuerdo preferencial con la Alianza del Pacífico (AP), y el acuerdo con la Unión Europea (UE) (KAN; BARRENENGOA, 2020). Con la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil, parte de dichas intenciones se han materializado. Aquí presentamos algunos ejemplos que demuestran que, si bien no han sido adoptadas medidas que deroguen la normativa sobre la Unión Aduanera y el AEC, en la práctica, Brasil ya ha adoptado decisiones políticas en el sentido de su flexibilización.

Cerramos el trabajo con un apartado reflexiones finales que retoman el análisis histórico, conceptual e investigativo, para presentar algunas conclusiones que aporten a la reflexión sobre las potencialidades y limitaciones de la propuesta de flexibilización, junto con algunas ideas sobre las políticas, que, a nuestro criterio, podrían ser adoptadas en este contexto de crisis.

El presente trabajo fue elaborado en base a un abordaje cualitativo de fuentes primarias y secundarias sobre el tema. Considerando que uno de los objetivos es conocer quiénes y con qué propósitos proponen la flexibilización, se hace fuerte hincapié en los discursos pronunciados y en cómo los mismos permiten examinar qué estaría en juego según los

actores implicados. Estos se analizan en diálogo con las acciones que se observan en el período 2015-2021. Con base en fuentes oficiales como periódicos, informes y documentos, se buscó acceder al debate que está presente en la actual coyuntura, a las declaraciones realizadas y los hechos destacados. Además, se recupera bibliografía acerca de la conceptualización de los regionalismos en las distintas fases históricas, investigaciones en torno al MERCOSUR, así como análisis de coyuntura que ayudan a la elaboración de nuestras reflexiones.

Contextualizando: balance histórico del regionalismo latinoamericano hasta el presente

La integración regional y el regionalismo latinoamericano, como procesos de larga duración¹ han transitado por diferentes etapas que pueden pensarse en dos perspectivas simultáneas; las coyunturas políticas internas de los países y los ciclos de transformaciones en el sistema de relaciones internacionales contemporáneo.

Con el final de la Guerra Fría, fueron creadas una serie de instituciones con el objetivo de superar al regionalismo abierto de la década del noventa. Dicho modelo tuvo como propósito la promoción de ámbitos de integración económica y comercial que privilegiaron la reducción arancelaria, la atracción de inversiones y la profundización del intercambio comercial, como parte de las políticas de inserción global. Propuestas como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y la posterior Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana de nuestra América - Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y el relanzamiento del MERCOSUR en clave de integración política y social son algunas de las más relevantes.

Más allá de sus diferencias, todas ellas son expresiones de una época de grandes transiciones a nivel internacional, marcadas por el proceso de declive norteamericano a raíz del ascenso de Asia Pacífico (MERINO, 2020). Lo cual configuró los vínculos entre Norte y Sur, con la emergencia de condiciones favorables a proyectos nacionales y regionales que buscaron acrecentar los márgenes de autonomía y cooperación Sur-Sur. Dichas iniciativas y proyectos fueron estudiados y conceptualizados de diferentes maneras. Expresiones como regionalismo posliberal (SANAHOJA, 2012), post hegemónico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) o estratégico, son algunas de ellas. Con matices, estas categorías analíticas buscaron explicar una serie de factores exógenos y endógenos que combinados, dieron lugar a una nueva dinámica multilateral y a una nueva fase de regionalismo con características distintas en relación a los procesos iniciados bajo la égida neoliberal del Consenso de Washington.

En este sentido, la búsqueda de agendas de cooperación más amplias, en sentido autonómico, medio ambiente, educación, seguridad internacional, defensa y política exterior, se extendió incluso a los espacios regionales que seguían apostando por el regionalismo abierto, adoptando estrategias de liberalización económica, como la Alianza del Pacífico (AP) o el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Es decir que, en determinados territorios pasaron a convivir dos modelos y visiones de integración que, en el Cono Sur, se mostraban como excluyentes.

El modelo de regionalismo abierto impactó en los orígenes del MERCOSUR, que estuvo atravesado por las reestructuraciones del capitalismo a nivel internacional, con la globalización como vehículo de las transformaciones que se proponían desde el Norte global. Así, el Mercado Común sería una plataforma que buscaba favorecer la inserción de la región en la economía mundial, con agendas enfocadas en la libre circulación de mercancías, y en los flujos de capital y comercio. Con la recuperación de sus democracias, Raúl Alfonsín y José Sarney darían inicio, con la Declaración de Iguazú (1985) a un proceso de unidad, integración y desarrollo sudamericano². Fundado en 1991 por iniciativa de los presidentes de Brasil y Argentina (Collor de Mello y Menem), el MERCOSUR (TRATADO DE ASUNCIÓN, 1991; ACTA DE BUENOS AIRES, 1990; VIEIRA, 2021), a diferencia de otros acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio, ostentaba ciertos grados de

¹ El regionalismo y la cooperación regional son estructuras de *larga duración* en la Historia de América Latina. Es decir que cada etapa "integracionista", en lugar de ser tratadas como independientes una de las otras, son comprendidas como momentos particulares de un mismo proceso, es decir, de una misma unidad espacial y temporal, que las forma y es por ellas formada.

² En tanto hito para las relaciones bilaterales Brasil- Argentina, la inauguración del puente internacional que une Puerto Meira con Puerto Iguazú (Puente Tancredo Neves) significó el comienzo de un largo proceso de unidad sudamericana en diversas áreas, que continúa hasta el presente.

protección tarifaria (KAN, 2015). A pesar de tener como base la reducción arancelaria para la promoción del comercio intrarregional, se trató de un importante avance en los vínculos comerciales intrarregionales.

El objetivo inicial era bastante ambicioso y, en buena medida reproducía al modelo de la Unión Europea, que transitaba por distintas fases escalonadas, desde una zona de libre comercio, pasando por una unión aduanera, hasta conformar el mercado común. En los hechos no se llegó a concretar y, a partir de 1999 el MERCOSUR se enfrentó con una crisis financiera, iniciada en Brasil y extendida por todo el bloque (CAETANO, 2011, p.122).

Es en este contexto que los ámbitos de CAN, CARICOM y SICA se fueron fragmentando, y a la par, proliferaron propuestas de asociaciones Norte-Sur promovidos por EE.UU., como el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), rechazado en 2005 luego de años de negociaciones (BARRENENGOA, 2019, p.47). Un importante número de actores sociales confluyeron por esos años, en la necesidad de rechazar el proyecto norteamericano para la región, desde diferentes intereses y ámbitos; es decir, tanto representantes de los Estados como sectores productivos (KAN, 2015).

La denominada “cuarta onda de integración regional” (SOUZA, 2012, p.21) tuvo dos características que consideramos fundamentales; por un lado, la declinación de la supremacía económica y política estadounidense en América Latina, y, por otro, la activa participación de los Estados de la región en las políticas de integración regional desde los años 2000. Muchos de los gobiernos electos en la década de 2000 asumieron la necesidad de redefinir el papel del Estado en relación a la política exterior de integración regional, asignándole un rol protagónico. La creciente referencia al rol de la ciudadanía en los procesos de regionalización, derivó en un fuerte énfasis en la necesidad de impulsar una agenda social (VASQUEZ, 2018, p.8). En este sentido, vemos que la dimensión social ganó un impulso extraordinario a partir de 2003, cuando es firmado el Consenso de Buenos Aires entre los gobiernos de Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva. Fue en este período que surgieron tentativas más osadas en el sentido de avanzar en la institucionalización de instancias existentes y la creación de nuevos espacios.

Desde el punto de vista económico, dimensión que se mantuvo como eje central del proceso integracionista del MERCOSUR, destacamos que el comercio intrarregional alcanzó sus mayores flujos entre 2008 y 2014, superando los US \$200 mil millones de corriente de comercio (OBIESUR, 2020). Estos años coinciden con las políticas de fortalecimiento de las instituciones de gobernanza regional nombradas anteriormente. En este periodo los Estados parte del MERCOSUR participaron de al menos 55% de los intercambios comerciales intrarregionales, dato fundamental si tenemos presente que el comercio intrarregional es mucho más diversificado y con mayor valor agregado que el comercio con el mundo, que consiste principalmente en materias primas. De acuerdo a la CEPAL un 66% de lo que el MERCOSUR importó (2008-2014) de la región se origina en países del propio bloque. Factores como la cercanía geográfica, la existencia de regímenes sectoriales comunes (incluidas las reglas de origen), la ausencia de aranceles (con excepciones) y la aplicación de un criterio arancelario externo común, se ubican entre los determinantes de la intensidad del comercio intrabloque, que prioriza los insumos de los miembros respecto de aquellos de extrazona (CEPAL, 2018, p.17). Este fenómeno contrasta con lo que ocurre al interior de la AP, el otro bloque regional con vocación económico-comercial, que destina a sí mismo sólo un 3% de sus exportaciones, una proporción menor a la de sus ventas externas al MERCOSUR (4%).

Asimismo, en el año 2007 fue creado en el marco del MERCOSUR, el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR), con el objetivo de reducir las asimetrías entre las economías mercosureñas, órgano de vital importancia para la consecución de las políticas públicas a nivel nacional en Paraguay y Uruguay³. De esta manera, cuando el consenso neoliberal comienza a resquebrajarse, asistimos a una fuerte y renovada presencia estatal en la coordinación y planificación de la economía, además de una agenda social más amplia, y el relanzamiento del desarrollo industrial como

³ El FOCEM ha provisto de recursos y promocionado la contribución de los gobiernos locales para proyectos muy relevantes, sobre todo en Paraguay y Uruguay, quienes recibieron más del 94% de los montos. Severo y Lima (2020) señalan una primera fase de adaptación técnico-burocrática y de acumulo de recursos entre 2006 y 2010; luego, entre 2011 y 2015, de fuerte inyección de financiamientos, especialmente en la infraestructura física de Paraguay y Uruguay; y el tercer momento, post-2015, marcado por la suspensión de los aportes financieros por parte de los países y del congelamiento de las iniciativas de integración regional. A finales de 2019 adoptó un nuevo formato institucional vinculado al Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (Fonplata), que asumió la administración fiduciaria de los recursos financieros del fondo del Mercosur.

base para la consecución de políticas redistributivas (BARRENGOA, 2019, p.65). Estas reorientaciones del período marcaron el devenir del MERCOSUR por esos años.

Por otra parte, las fluctuaciones en el comercio mercosureño con el mundo eran el resultado de la creciente demanda mundial de *commodities* y de los favorables precios internacionales. Los precios de estos aumentaron a partir de 2005, impulsados, en buena medida por el crecimiento de China, cuya economía crecía a tasas anuales de un 10%. Las condiciones globales no podían ser más favorables para el desarrollo y crecimiento de la región sudamericana. Sin embargo, en 2008 caen como consecuencia de los impactos de la crisis financiera internacional; y retoman la tendencia positiva hasta 2011, cuando alcanzan su máximo entre los años 2013 y 2014. Desde 2015 los precios y la demanda de *commodities* se vieron reducidos, coincidiendo con la desaceleración de la economía china, acentuando esta tendencia hasta el presente (OBIESUR, 2020, p.14).

Además de los aspectos económico comerciales, el MERCOSUR había alcanzado niveles de consenso político que superaban los objetivos de ser un mero instrumento comercial, tornándose también en un foro político y social, lo cual cosechaba críticas de los sectores opositores a los gobiernos populares, el caso de la oposición al Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil es paradigmática⁴ (BARRENGOA, 2019).

De esta manera, con el impacto de la crisis económica y las transformaciones en el escenario internacional, 25 años después del surgimiento del MERCOSUR, las condiciones políticas, sociales y económicas que hicieron posible su fortalecimiento, ya no estaban presentes. Como destacan Sanahuja y Caetano con la finalización del favorable ciclo económico de las *commodities*, sin el que no hubieran sido posibles las políticas exteriores más asertivas y los liderazgos regionales que impulsaron el ciclo posliberal, la región pasa a estar en una situación de vulnerabilidad ante un contexto internacional más desfavorable (SANAHUJA; CAETANO, 2019).

Desde 2014 los precios internacionales de las materias primas vienen disminuyendo de forma sostenida, y a partir de 2020 disminuyen drásticamente por el impacto de la pandemia de Covid-19 (CEPAL, 2020). Esta dinámica de comercio internacional, en el período del boom de *commodities* generó una situación de crecimiento de las economías nacionales de los Estados parte, sin embargo, también provocó la reprimarización de las economías, que orientaron su estructura productiva a atender la demanda del mercado internacional, especialmente de China y de los países del Sudeste Asiático, sin poder modificar sus estructuras productivas en dirección a agregar valor. De tal manera que, con la caída de la demanda china, los precios y el volumen de exportaciones primarias también se vieron afectadas. Con un 70% de las exportaciones regionales a China compuestas por productos primarios (CEPAL, 2017, p.65), además de la reprimarización de economías como las de Argentina y Brasil, asistimos a un proceso de desindustrialización que avanza desde finales de los '70.

Como venimos argumentando, el giro materializado a partir de 2015 tuvo como punto de inflexión a las presidencias de Macri y Temer. Con la gestión de la alianza Cambiemos en Argentina se anunció que el gobierno tenía un “firme compromiso con el MERCOSUR”, con un sentido muy distinto al del período anterior (KAN; BARRENGOA, 2020). Lo cual significó un cambio en su orientación con el objetivo de conformar una plataforma para la negociación de acuerdos de libre comercio notables en el avance de las negociaciones del acuerdo MERCOSUR-UE y en los intentos de acercamiento a la AP. Si bien no todas fueron acciones consumadas, las ideas que guiaron las diferentes propuestas tuvieron como propósitos “flexibilizar” y “reacomodar” al bloque, intentando convertirlo en una zona de libre comercio por sobre la unión aduanera común (KAN; BARRENGOA, 2020).

El deseo de “abrirse al mundo” y abrazar la globalización cuando esta se encontraba en crisis, y las potencias optaban por un repliegue económico y político (en ocasiones teñido de nacionalismo), deja en evidencia la

⁴ “Politizado, o Mercosul deixou de ser um instrumento de abertura comercial e tornou-se um fórum político e social, cada vez mais isolado das principais negociações comerciais internacionais”, Rubens Barbosa (ex embajador brasileño en Washington, en “FHC e Lula, políticas externas divergentes” (BARRENGOA, 2019).

descontextualización de la propuesta de reformulación de las bases del proceso de integración, dados los límites con los que se encontraba (SANAHUJA; CAETANO, 2019). La errónea lectura de las posibilidades reales que el escenario internacional presentaba, fue característica de la alianza Cambiemos en Argentina, que bajo el liderazgo de Macri, ejerció una política exterior de “aquiescencia” con EE.UU. (BUSSO, 2017), desconectada de la realidad internacional y las condiciones emergentes con el declive de EE.UU. Dicha desconexión (MÍGUEZ, 2017, p.116) se vio también, en el caso argentino, en la imposibilidad de retomar aquellas “relaciones carnales”, propias de la política exterior de los años noventa, con un escenario norteamericano que sufrió un giro con la asunción de Donald Trump, materializado en políticas nacionalistas y contrarias a los TLCs promovidos por la gestión Obama (SIMONOFF, 2019).

De esta manera, en la actual coyuntura la integración hemisférica gana nuevos adeptos, mientras que los proyectos autonomistas de integración suramericana vienen siendo subordinados a otras lógicas de integración. En síntesis, luego de un importante ciclo de reconfiguraciones en el mapa regional que fortalecieron herramientas como el MERCOSUR y dieron origen a la UNASUR, con el giro liberal conservador que vivió Latinoamérica a partir de 2015, las políticas exteriores condujeron a la búsqueda de una reorientación política y económica de las instituciones de gobernanza regional. Aunque se alegase que la finalidad era “desideologizar” la integración regional, en realidad lo que se observa es la preeminencia de un discurso ideológico con un sentido opuesto (KAN; BARRENGO, 2020). Propuestas como la de Prosur y Grupo de Lima, buscaron configurar una suerte de ALBA de derechas, funcionales a las necesidades internas de legitimación que hicieron de Venezuela una especie de referente externo en el que encuadrar a las fuerzas progresistas de cada país.

¿Qué implica flexibilizar y qué consecuencias tiene?

Nos encontramos en una etapa de reevaluación del lugar del MERCOSUR y de su importancia para el desarrollo de la región. Específicamente, los cambios en el orden político impulsaron viejos reclamos de algunos sectores económicos, que demandaban una mayor flexibilización (SANAHUJA; CAETANO, 2019). En este contexto, parte de la comunidad académica de nuestros países se ha hecho eco de declaraciones gubernamentales favorables y las han asumido como verdades incuestionables. Adoptar acríticamente los discursos de gobiernos que buscan una política exterior supuestamente técnica, racional y aparentemente desideologizada es un camino difícil a la hora de analizar en profundidad las implicaciones socio-económicas de esas propuestas. Cabe preguntarse y ahondar más en detalle sobre el significado de una flexibilización del MERCOSUR en el contexto actual, recuperando el compromiso inicial de sus primeros años y, en particular, desde 1994 y con mayor firmeza desde 2002, en torno al fortalecimiento de los lazos económicos y los esfuerzos en pos de una agenda externa común.

La flexibilización implica derogar las normas que mantienen al bloque como una unión aduanera. Esta fue establecida jurídicamente el 31 de diciembre de 1994 con la firma del Protocolo de Ouro Preto que, además de conferirle “personalidad jurídica internacional” al MERCOSUR, permite el libre tránsito entre los Estados parte, de casi la totalidad de la producción con un arancel externo común (AEC) ante a terceros países. Considerada la tercera fase en los esquemas de cooperación e integración económica, después de la zona de preferencia arancelaria y la zona de libre comercio, su disolución implicaría abandonar la posibilidad de tener una política comercial común y coordinada entre los socios del bloque. De este modo, entendemos que la propuesta de “flexibilizar”, también conlleva a la derogación de la decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común (CMC) del 28 de junio del año 2000. Esa resolución, adoptada en el marco del “Relanzamiento del MERCOSUR”, obliga a que los Estados parte negocien en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

En términos históricos y conceptuales, la flexibilización implicaría retrotraer al bloque a la fase inicial del regionalismo abierto, con la diferencia de que en la primera década existía un horizonte de expectativas (KOSELLECK, 2006) en relación al futuro del MERCOSUR, a partir de las cuales transitaría por distintos estadios hasta llegar al mercado

común. Asimismo, el contexto actual dista mucho de aquel de finales de siglo XX, con el auge del proyecto de globalización neoliberal en toda la región, y muestra, por el contrario, una crisis sistémica.

Con importantes avances en diversas áreas, la experiencia de cooperación e integración después de treinta años sigue siendo una herramienta favorable al desarrollo de la región. Flexibilizar el bloque significa transformarlo en un área de libre comercio que habilitaría a los países miembros a adoptar estrategias individuales de apertura, negociación y liberalización de sus economías, incluyendo la posibilidad de llevar a cabo acuerdos de libre comercio de forma unilateral con terceros Estados y bloques, reduciendo así la capacidad de negociación de todos sus miembros. Al mismo tiempo expondría a la región a las reglas del capitalismo financiero global, resultando perjudicial por las asimetrías en términos de comercio e intercambio entre países del MERCOSUR y la UE, desalentando el comercio intrarregional (GHOTTO; ECHAIDE, 2020; CALCAGNO, 2020). Por otro lado, e igualmente estratégico, las agendas de cooperación en otras áreas como la educativa, social y en infraestructura dejarían de ser prioritarias. Inclusive en un contexto de pandemia, la integración en materia de salud podría ser un aspecto a ser profundizado.

Ahora bien, el discurso de la flexibilización ha venido acompañado por hechos concretos, entre los cuales podemos citar dos ejemplos que ilustran las posibilidades de concreción que ha ganado en los últimos años. En la visita de EE.UU. a Brasil en marzo de 2019, el presidente Bolsonaro ofreció sin contrapartidas, una cuota de 750.000 toneladas de trigo libre del arancel mercosureño, sin tan siquiera informar a Argentina, tradicional proveedor de ese producto para el mercado brasileño en el comercio intra-Mercosur (GLOBO RURAL, 2019). Como se destacó antes, la normativa mercosureña no permite que los países puedan negociar acuerdos comerciales de forma unilateral e involucrar a otros socios, ya que es el bloque que proporciona aranceles de importación para productos de otros orígenes. En el caso del trigo el Arancel Externo Común es del 10%. Las negociaciones de Brasil con EE. UU despertaron la rápida reacción del gobierno argentino que paradójicamente, en ese momento apoyaba la apertura y flexibilización de la cláusula 32/00 CMC. De acuerdo a la Asociación Argentina de Trigo la firma del tratado representaría un perjuicio de cerca de U\$300 millones anuales, motivo por el cual la Cancillería de ese país presentó ante el MERCOSUR y la opinión pública su firme oposición a las negociaciones e invocó las normas citadas antes (FOLHA DE SAO PAULO, 2019); “Si se mantiene una excepción al arancel del 10%, no es tan malo. Pero si eso se convierte en norma, sería muy preocupante”, declaró David Hughes⁵, presidente de la cámara de la industria argentina de trigo ArgenTrigo, al periódico paulista Folha de São Paulo. Las acciones de Bolsonaro se contraponen con la historia de asociación y alianza comercial entre los sectores políticos, productivos y empresariales de Argentina y Brasil que, si bien no siempre coincidieron en cuanto a sus intereses, se trató de un binomio clave en los orígenes y en el sostenimiento del MERCOSUR. Los gobiernos de Bolsonaro y Macri vinieron a echar por tierra esa historia, bajo nuevos propósitos que tampoco encontraron coincidencias en sus agendas de política exterior.

Otro ejemplo pertinente para evaluar el impacto de la flexibilización del MERCOSUR en las economías nacionales y en las relaciones intrabloque es el de la carne bovina. Este producto es el principal rubro de la canasta de exportación del Uruguay. En 2019 y 2020 si bien China se mantuvo como el principal destino de las exportaciones uruguayas, su participación bajó fuertemente a raíz de una caída de 30% (en 2020), en las colocaciones a este mercado. Sin embargo, en términos totales la demanda de carne por parte del país asiático se había incrementado en 39% en los primeros nueve meses de 2020, por lo que la evolución negativa de las ventas uruguayas se asocia a la mayor competencia que enfrenta la industria regional en el mercado asiático, sobre todo por parte de Brasil (INFORME URUGUAY XXI, 2020).

Dos factores explican la pérdida de competitividad de Uruguay; uno es la fuerte depreciación del real frente al dólar (INFORME URUGUAY XXI, 2020), y otro de carácter más político, vinculado a las negociaciones bilaterales entre Brasil y China en 2019, países que además comparten membresía en los foros multilaterales de las economías emergentes. Después de una serie de diferencias y rispideces diplomáticas entre ambos gobiernos Bolsonaro viajó a Beijing en octubre de 2019 con el objetivo de mejorar las relaciones. En el encuentro con el presidente Xi Jinping, invitó a China a participar

⁵ “Se permanecer uma exceção à tarifa de 10 por cento, isso não é tão ruim. Mas se isso se tornar uma norma, então seria extremamente preocupante”.

de la subasta de petróleo y gas, prevista para el 6 de noviembre de ese año. El resultado del encuentro fue la firma de ocho acuerdos de cooperación, en áreas que van desde las energías renovables a la exportación de carne bovina, que incorporaba una cláusula de “agilización de trámites arancelarios y la reducción de tarifas para el rubro de la carne” (EL PAÍS ESPAÑA, 2019). Esta negociación favoreció al sector agroexportador brasileño, que obtuvo récords históricos de venta, de las cuales las compras de China representaron el 60%.

Sin embargo, al mismo tiempo afectó a los países de la región constituyéndose en un ejemplo que ilustra cómo países con condiciones estructurales más favorables (como el tamaño de su economía, su mercado interno, los volúmenes de producción) poseen mejores condiciones para negociar con potencias económicas. Cabe preguntarse entonces a quiénes favorece la flexibilización. Ante la evidente diferencia en cuanto a las condiciones diferenciales entre la industria agropecuaria uruguaya y la brasileña para negociar en el mercado internacional, cómo evitar las asimetrías intra bloque en las relaciones comerciales con Estados como el chino y su inminente presencia en el comercio regional. A su vez, desde 2019 Brasil ha incurrido en transgresiones a la normativa MERCOSUR. Frente a ello, cabe preguntarse por los caminos y tácticas más estratégicas en el mediano y largo plazo en favor del bloque. ¿Es la flexibilización el camino para equiparar las desiguales condiciones que existen en el bloque? ¿Sería favorable a la consolidación y fortalecimiento del comercio mercosureño y su inserción internacional?

Consideramos que, de no cumplirse la normativa, los resultados serían perjudiciales para todo el bloque. En lo que respecta a Brasil, la política exterior del gobierno de Bolsonaro es un raro aviso en la historia de las relaciones exteriores de ese país, fuertemente condicionada por los intereses de los ruralistas que son quienes empujaron a una mayor apertura comercial para la exportación de *commodities*. En esta coyuntura el MERCOSUR dejó de ser visto como el hábitat más propicio para el crecimiento de Brasil. Las preferencias se orientan a la firma de tratados bilaterales con países extrarregionales (FRENKEL, 2018).

Como fue analizado con los ejemplos del trigo y la carne bovina, en la práctica, avanzar en estos términos significa dinamitar la unión aduanera y retrotraer el bloque a una mera zona de libre comercio, es decir volver a los primeros años de la década de 1990, profundizar la fragmentación ya existente en la región y agudizar las tensiones dentro del bloque. Ahora bien, más allá de la prédica refundadora de Bolsonaro que ha tenido y tiene efectos concretos en la región hasta el presente, notamos en paralelo el aumento de las pujas de poder a nivel interno (BARRENENGOA; BARCELÓ, 2021). El retorno de Lula da Silva a la arena política, el reordenamiento ministerial a raíz de las presiones financieras y económicas del empresariado brasileño, las disputas de poder en el congreso nacional y las reacciones del sector castrense, dan cuenta de la complejidad de la realidad política brasileña, en permanente tensión.

Hace poco más de medio siglo, uno de los cancilleres más destacados de la historia diplomática brasileña, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, afirmaba que el vector central de la política exterior de Brasil estaba dado por una coherencia sostenida en el tiempo, que se tradujo en la búsqueda de un camino autonómico en el escenario internacional mediante la adopción de tácticas diversas para su consecución. El abandono de la búsqueda de mayor autonomía se constituye en un marcado paréntesis en la historia diplomática brasileña. Por lo cual, consideramos que echar por tierra construcciones históricas de la política regional, como el MERCOSUR, no constituye en la estrategia más atinada por parte de las políticas exteriores de los Estados parte, sino que, por el contrario, tiende a fragmentar aún más y a perjudicar a la región y a los Estados. Además de la postura brasileña y argentina durante el gobierno de Macri, el gobierno uruguayo también promueve la flexibilización del bloque. La delicada y compleja situación a la que venimos aludiendo se materializó en los recientes discursos de los presidentes, transparentando el inestable equilibrio de fuerzas al interior del MERCOSUR.

Discursos y narrativas sobre la flexibilización

Con motivo del aniversario del MERCOSUR, los jefes de Estado se reunieron en un acto virtual conmemorativo que dejó expuesto cómo la región se asemeja a un concierto “desafinado” de voces. Esto alude a las diferentes posturas que se percibieron en los discursos de los presidentes, expresión de la situación de crisis generalizada y la falta de acuerdos en torno al devenir del bloque. Los mismos, pueden verse como representativos de posiciones políticas y concepciones que las anteceden. Si bien los mandatarios comparten la noción de que el MERCOSUR está en crisis, el diagnóstico de los problemas son distintos, por lo que las propuestas y planteos parecen inconciliables.

El presidente uruguayo Luis Lacalle Pou fue claro en torno a la necesidad por parte de Uruguay de avanzar en el “concierto internacional”. Aprovechó el acontecimiento para anunciar la propuesta formal de discutir la flexibilización aludiendo que “no estamos dispuestos a que sea un corset” (CASA ROSADA, 2021). Al mismo tiempo, mientras que Alberto Fernández citaba al Papa Francisco para referirse a la necesidad de la unidad de los Estados justificando que “nadie se salva solo”, el mandatario uruguayo enfatizó la idea de libertad individual para referirse a su país y a los individuos que representa;

No hay tiempo para grandes diálogos y comisiones, hay que hablar. Me voy a subir al concepto de pragmatismo, librado de ideologías, pensando en la libertad de desarrollo de los pueblos y teniendo como centro el individuo de cada uno de los países. Es con el MERCOSUR, pero también es con la libertad que cada uno de nuestros países necesita (CASA ROSADA, 2021, transcripción de las autoras).

Por su parte, el presidente de Argentina enfatizó los logros alcanzados por el bloque en su trigésimo aniversario: la consolidación de una zona de paz y diálogo político “fundamental para el desarrollo de los pueblos”, el compromiso con la democracia y el respeto a los Derechos Humanos como valores a ser preservados, así como la necesidad de fomentar una “identidad común”. Fernández recalcó también la importancia del MERCOSUR productivo y comercial, resaltando que el “regionalismo sanitario y solidario” es urgente para enfrentar los impactos económicos de la pandemia de covid-19 (CASA ROSADA, 2021). El énfasis a la “corona crisis” también estuvo presente en la intervención del mandatario paraguayo Mario Abdo, quien hizo referencia a las “pocas vacunas que llegan a nuestro continente”, destacando la responsabilidad de los actores políticos y específicamente, del MERCOSUR en lo que se refiere a la articulación regional para la negociación conjunta para la importación de vacunas.

En un breve discurso, Bolsonaro destacó que es “es evidente que el bloque debe recuperar el flujo comercial entre los Estados miembros” y al igual que Lacalle Pou, se refirió a la “modernización” económica con “la actualización de la tarifa externa común como una parte central del proceso de recuperación de nuestro dinamismo” (traducción de las autoras). En el evento la delegación brasileña evitó desarrollar el tema de la flexibilización en esa ocasión, limitándose a proponer una reunión de expertos y técnicos para debatir su viabilidad.

Quien fue más allá fue el presidente Uruguayo Lacalle Pou con un fuerte discurso en el que caracterizó al MERCOSUR como un “lastre” para la economía de su país: “este gobierno siente que tiene que responder al clamor de los ciudadanos, obviamente que el MERCOSUR pesa en el concierto internacional, lo que no puede y no debe ser es un lastre” (CASA ROSADA, 2021). Sus declaraciones poco apropiadas para una celebración de aniversario, fueron de inmediato respondidas por Alberto Fernández quien, dejando en claro la postura local, sugirió que “lo más fácil es bajarse del barco si es que esa carga pesa mucho, así que lo que hago hincapié es que terminemos con esas ideas que ayudan tan poco a la unidad, en un momento que la unidad tanto nos importa, ¿ok? no queremos ser lastre de nadie” (CASA ROSADA, 2021). Los discursos son el reflejo de posturas que vienen siendo costuradas a nivel interno de los Estados, con la participación de distintos sectores y grupos de interés. A su vez, son representativos de las circunstancias particulares por las que viene atravesando el bloque, en un concierto desafinado de voces que refleja las contradictorias posturas que hoy existen.

En 2020 se inició en Uruguay un gobierno de coalición liderado por el Partido Nacional, luego de 15 años de gobiernos frenteamplistas. En lo que va de gobierno, se ha privilegiado la participación en ámbitos hemisféricos y la

coordinación de posiciones en trato directo con EE. UU., reforzando el alineamiento hegemónico en detrimento de las organizaciones regionales. Existe una pérdida de importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya, con el reclamo por la apertura y la flexibilización del MERCOSUR y su reposicionamiento frente al regionalismo muestra este movimiento (LÓPEZ BURIAN; HERNÁNDEZ, 2020). Argentina se encuentra en una situación diferente, lo que hace que la diplomacia busque aplicar el mayor pragmatismo posible para evitar la parálisis de las negociaciones o peor aún, la ruptura del bloque (MÍGUEZ, 2020). En el ámbito doméstico, todo indica que el Ministerio de Desarrollo Productivo tiene una posición más clara contra la disminución del arancel en función de proteger la industria local, mientras que Cancillería parece más permeable a las negociaciones (MIGUEZ, 2020).

Ahora bien, el contexto en el que emerge y se fortalece el discurso de la flexibilización es menos favorable por la situación de crisis sanitaria, a lo que se suma la crisis política e institucional que arrastra Brasil y la recesión económica como rasgo general. Junto a las condiciones internas de los países (entre las cuales ni Chile ni Paraguay son excepción), desde 2018 la economía mundial comenzó a manifestar señales de crisis que se evidenciaron en 2019, con la desaceleración del sector manufacturero y el bajo crecimiento del PIB, y la agudización de las tensiones entre EE.UU. y China.

En la actualidad, América Latina presenta altos niveles de desempleo y se amplía la desigualdad de distribución de renta, con una expectativa de bajo crecimiento del PIB y de fuerte caída del comercio exterior para el corriente año. La CEPAL estima una reducción del 5,2% de la economía para los países de América del Sur, es decir que la actual crisis representa la peor contracción de la economía regional desde la crisis de los años '30. En un panorama difícil para la región y para el mundo, que la propuesta más destacada por los gobiernos mercosureños sea la de flexibilizar el bloque para "poder negociar bilateralmente con terceros países" da cuenta del cuadro de situación al que asistimos como consecuencia de las políticas de los últimos años y del acentuado giro en la orientación de las políticas de integración regional que empezó a verse desde 2015.

Este escenario se agrava con el vaciamiento de las instituciones como la UNASUR y MERCOSUR, junto a la paralización de otras iniciativas que buscaban dinamizar el comercio intrarregional -con mayor agregado de valor y generación de empleo- y fortalecer las relaciones políticas en la región. Entendemos que, en esta coyuntura, el comercio intrarregional y la integración política resultan en caminos estratégicos. Coincidimos con Wexell en torno a los amplios beneficios que dichas relaciones tienen en distintos niveles de las sociedades mercosureñas; en el plano comercial, en la creación de puestos de trabajo, en el desarrollo de las universidades, la ciencia y la tecnología, entre otros (EL PAÍS, 2021).

El MERCOSUR vive uno de los peores momentos desde su creación y la desintegración política quedó explícita durante la pandemia. A diferencia de otros bloques regionales que lograron responder rápidamente creando fondos para mitigar los efectos de la enfermedad, cuidando el control fronterizo, tomando medidas para que el comercio regional pudiera continuar, no ha podido dar respuesta conjunta ante las consecuencias de tanta crisis. Las acciones de gobiernos como el uruguayo fueron en dirección a intentar ganar el derecho a negociar individualmente con el resto del mundo, buscando librarse del "lastre" mercosuriano para eso. La desconexión de Brasil para con la política mercosureña y sus movimientos de incumplimiento de la normativa del bloque, haciendo prevalecer sus intereses individuales, empeora aún más el panorama. De esta manera, con los apoyos de Brasil y Paraguay a la propuesta emitida por Uruguay en el último evento público en torno al proyecto de flexibilización, se abre la pregunta por el devenir del MERCOSUR y su supervivencia en un desafinado concierto de voces. A su vez, el propio Uruguay saldrá debilitado, dada su débil fuerza para negociar a solas con China, un país con un PIB 200 veces mayor que el de los uruguayos. Más grave aún, la flexibilización del organismo tiene consecuencias profundas para los objetivos de construcción de un espacio autónomo, con un valor estratégico para los Estados en particular y para la región en general, en el marco de transiciones globales y con permanentes disputas entre EE.UU. y China (MERINO, 2020).

¿Todas las políticas conducen a la flexibilización? Acuerdo MERCOSUR-UE

Para concluir con el escenario reciente en cuanto a las posturas ante la flexibilización nos referimos brevemente a las discusiones en torno al acuerdo MERCOSUR- UE, retomadas durante los gobiernos de Macri y Temer (y luego Bolsonaro), luego de su interrupción a finales de 2017 en la cumbre de la OMC (KAN; BARRENENGOA, 2020). Consideramos dicho acuerdo como otra expresión cabal del clima de época en el que se inscriben estas discusiones, afectadas por las reorientaciones de las políticas domésticas y de política exterior que encontraron ciertas coincidencias en la desarticulación de los mecanismos de integración regional que signaron la primera década y media del presente siglo. Coincidimos con distintos colegas (CALCAGNO, 2020; GHIOTTO; ECHAIDE, 2020; KAN, 2016) en torno a lo perjudicial del acuerdo MERCOSUR- UE. El mismo puede ser concebido como una muestra más de las posturas de aquellos Estados sudamericanos que bregan por una apertura indiscriminada al comercio y los negocios internacionales, obviando aspectos vitales para el futuro de nuestra región, en términos económicos, productivos y sociales.

Sobre este punto, un ejemplo clave en la historia reciente es la postura del gobierno del Frente Amplio uruguayo, entre 2005 y 2007, durante las negociaciones de un tratado de libre comercio con EE.UU. A partir de una lectura sobre el desarrollo y la inserción económica del Uruguay, se optó por la integración -pensando en esta desde las potencialidades de las cadenas productivas regionales- en contraposición a la apertura, entendiendo que había más posibilidades de innovación y desarrollo en clave autonómica (LÓPEZ BURIAN; MÍGUEZ, 2021). Los autores argumentan que, a diferencia tanto de sus antecesores como del gobierno actual de Lacalle Pou, apelaron a esta tradición ideológica y a esta cosmovisión de la autonomía.

Ahora bien, el acuerdo plantea cuestiones que van más allá de un acuerdo comercial, relativas a políticas industriales y macroeconómicas. Por ejemplo, se plantea la liberalización de servicios financieros, bancarios y de seguros, favoreciendo la libre circulación del capital y prohibiendo el control de flujos salvo en excepciones (excluyendo transporte aéreo, servicios gubernamentales y audiovisuales); lo cual ha sido y continúa siendo perjudicial para los Estados mercosureños (CALCAGNO, 2020). No fue propósito del MERCOSUR en sus orígenes hacer del mismo una plataforma abierta a la especulación financiera. El caso argentino resulta en una muestra significativa de los efectos de las políticas aperturistas y liberalizadoras, que han decantado en una nueva subordinación a las instituciones financieras como el FMI y otros acreedores privados (KAN; BARRENENGOA, 2020). Esta dimensión repercute en los históricos y vigentes problemas de pérdida de autonomía y soberanía de nuestros Estados⁶.

Por su parte, la liberalización del comercio genera incentivos que tienden a profundizar la especialización en *commodities*, dando lugar a la entrada de productos europeos sin restricción. Esto habilitaría el ingreso de productos que hoy en día pagan arancel (como vinos, frutas, quesos), que competirían con los mismos productos de empresas locales, generando condiciones desiguales en la comercialización y una pérdida del comercio intra MERCOSUR (GHIOTTO; ECHAIDE, 2020). Contrariamente, los países de la región no tendrían acceso al mercado de la UE, cuya mayor parte es intrarregional. A su vez, en la exportación de la región a la UE, dos de los aspectos que acentúan las desigualdades con el MERCOSUR son los subsidios al sector agropecuario, y las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones agropecuarias (CALCAGNO, 2020)⁷.

⁶ La búsqueda de autonomía remite a una tradición histórica latinoamericana que cuestiona la dependencia. Así la autonomía puede concebirse como medio y fin por parte de sectores y actores políticos regionales con identidades e ideas compartidas que permitan una concertación estratégica de sus políticas exteriores (LÓPEZ BURIAN; MÍGUEZ, 2021).

⁷ También existen posturas que señalan que el Acuerdo Mercosur-UE “no debiera ser visto sólo como un tratado de libre comercio. Siempre ha tenido un profundo significado geoestratégico” (SANAHUJA; RODRÍGUEZ, 2021, p.14). Los autores destacan que, en la propuesta inicial de 1994, la finalidad era dar respuesta conjunta al proyecto ALCA. En este sentido enfatizan que, cuando se relanzaron las negociaciones en 2010, con el impulso de la presidencia argentina del Mercosur y de la española en el Consejo de la UE, se trataba, entre otras razones, de responder al riesgo de reprimarización asociado al creciente peso de China. En la coyuntura actual, indican que el acuerdo puede representar una garantía “frente a riesgos de nacionalismo económico en ascenso y de fragmentación del sistema de comercio internacional” (SANAHUJA; RODRÍGUEZ, 2021, p.14), constituyéndose en una herramienta que puede contribuir a la autonomía estratégica de ambas regiones ante la competencia entre EE.UU. y China, que buscan situar tanto a Latinoamérica como a la UE en una posición de subordinación estratégica.

Otro aspecto no menor es la falta de información pública en torno a sus implicancias, excluyendo a grandes sectores de la sociedad en las instancias de negociación y discusión, a diferencia de otros acuerdos como el ALCA (KAN, 2016). En este sentido, el Consejo Industrial del MERCOSUR, compuesto por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil, la Unión Industrial de Paraguay (UIP) y la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), elaboró una declaración conjunta en la que manifiestan la necesidad de crear instancias de participación del sector privado para la toma de decisiones y transparentar la información respecto de los estudios de impacto. A su vez, solicitan “no adoptar ninguna decisión que implique modificar el Arancel Externo Común y/o el Régimen de Origen sin dar oportunidad al sector empresarial y privado en general para expresar su opinión” (DECLARACIÓN CONJUNTA, 2021). También, aluden a la pérdida de competitividad industrial del MERCOSUR, que impacta en la creación de empleo, por lo cual insisten en la consecución del libre comercio intra bloque. En esta línea, Alberto Fernández indicaba durante la reunión virtual de conmemoración, “No debemos erosionar las estructuras productivas de nuestros países” (...) “La inserción del MERCOSUR en el mundo global debe darse en favor de nuestros sectores productivos y no en su contra” (TELAM, 2021), enfatizando que la baja del AEC no es el mejor camino. También hizo hincapié en que prime la voluntad de integración, para la cual es necesario el consenso entre los socios, más allá de las diferencias (CASA ROSADA, 2021).

De tal manera que, en los diferentes aspectos comerciales y no comerciales del acuerdo, resulta evidente la diferencia entre los perjuicios para los Estados y sectores productivos del MERCOSUR y los beneficios para los capitales concentrados y empresas transnacionales de la UE (GHIOTTO; ECHAIDE, 2020). El breve repaso por algunos de los puntos nodales del acuerdo MERCOSUR- UE indica que de aprobarse el mismo se verían afectados los sectores productivos y comerciales, lo cual implica también consecuencias generales para los Estados de la región y para el bloque del MERCOSUR. Otro asunto incluido en un capítulo del acuerdo no tan conocido, es la protección de la propiedad intelectual de productos médicos, biotecnológicos, que podrían limitar el desarrollo tecnológico regional y acentuar las desigualdades que ya existen en cuanto a desarrollo de patentes, por ejemplo.

Ahora bien, el acuerdo firmado en 2019 entre UE y Mercosur solamente puede implementarse si todos los Estados miembros lo ratifican, lo cual muestra la complejidad que reviste su aprobación. En este asunto, la política ambiental ha sido uno de los temas claves para comprender la correlación de fuerzas en contra y a favor. Las políticas medioambientales y la deforestación de la zona amazónica por parte del gobierno de Bolsonaro se han convertido en un problema para la viabilidad y sostenibilidad política del acuerdo. Como señalan Sanahuja y Rodríguez (2021) en el Parlamento Europeo, el grupo de los verdes, ahora con mayor influencia, ha planteado serios reparos a los posibles impactos del acuerdo en materia ambiental. Incluso el texto pauta la protección del medio ambiente como una de las condiciones previas para la apertura de los mercados de productos de los otros países. Como se observa, el largo de proceso de negociaciones, acuerdos, ratificaciones, revisiones y nuevas discusiones, es posible observar distintos intereses que se priorizan en función de los actores y temas que predominan, sean estos la agenda ambiental, económica, comercial, o cualquiera de las áreas que se abarcan, todas de relevancia. La agenda ambiental da cuenta, además de las asimetrías entre la UE y el MERCOSUR, las distintas posturas dentro del propio bloque sudamericano con Bolsonaro en un extremo, promoviendo políticas de destrucción ambiental sin precedentes.

En un contexto como el presente, el proyecto de flexibilización redundaría en la postergación del proyecto de unidad e integración sudamericana que tiene sus raíces históricas en la región con la búsqueda de autonomía, desarrollo e independencia. La situación de pandemia arroja como lección que cuanto más fragmentados y desintegrados, más vulnerables a circunstancias graves como la actual, donde con una política sanitaria común se podrían abordar de otra manera los efectos del COVID-19 y de la crisis generalizada por la que transitamos. Las claves de la integración a través de un bloque como el MERCOSUR, con su vasta historia, habilitan el seguir pensándose integrados antes que subordinados a otros actores. Igual de fundamental es seguir impulsando la integración política regional para garantizar la democracia en nuestros Estados.

Conclusión

América Latina está atravesando una de las peores crisis de su historia por el impacto de la pandemia de COVID-19 en múltiples áreas, agravado por la falta de acciones conjuntas como región. Esto trajo como consecuencias el aumento de la pobreza extrema y de la desigualdad social, la recesión económica y bajos niveles de comercio exterior. En este contexto, y con motivo del aniversario número 30 del MERCOSUR, se reabrió el debate en torno a su flexibilización, emergiendo con más fuerza propuestas de política exterior orientadas a la flexibilización y “modernización” del bloque. Las diversas narrativas indican que dicha política busca darle prioridad a la agenda comercial del bloque, a partir de una mayor liberalización mediante dos mecanismos: la reducción del AEC y la posibilidad de negociar unilateralmente diversos tratados de libre comercio con países extrazona. Esta es la medida que tiene mayor destaque por parte de los gobiernos de los Estados parte, aunque existen muy pocas referencias a los beneficios que conlleva su adopción.

Vimos que las ideas de flexibilizar y modernizar sobrepasan el ámbito discursivo y pueden ser constatadas en hechos concretos. Los ejemplos sobre el comercio de trigo y carne bovina demuestran que estas medidas vienen siendo adoptadas por Brasil desde el inicio del gobierno de Bolsonaro, perjudicando en mayor o menor medida a Argentina y a Uruguay. Entendemos que, para Uruguay, la región y el MERCOSUR no son prioritarias en la agenda de inserción internacional, a diferencia de Argentina que busca preservar el proyecto estratégico del MERCOSUR, aunque, existan diferentes concepciones sobre el AEC a nivel doméstico. Paraguay se alinea detrás de la propuesta uruguaya de flexibilización, sin embargo, demanda una mayor articulación del bloque en temas considerados “urgentes” como la compra de vacunas e insumos médicos.

Brasil, con la llegada de Bolsonaro, quiebra con una tradición diplomática que buscaba una mayor autonomía en el sistema de relaciones internacionales, prevaleciendo el alineamiento automático a EE.UU. Sin embargo, fue analizado que, a pesar de las rispideces diplomáticas con China, aumentó considerablemente sus ventas a ese país y al mercado asiático en general. La firma de acuerdos en diversas áreas, simboliza el pragmatismo de las presiones del sector agroexportador, una de las bases políticas electorales del bolsonarismo. Coincidimos con la literatura que resalta que el papel secundario que le es otorgado a la región, se presenta como una excepción en la historia de la política exterior brasileña. A esto se suman, sus políticas ambientales, a contramano con las discusiones del contexto de pandemia, donde la agenda ambiental está siendo revisada, algo que no escapa a los países del MERCOSUR y que es tomado como un punto en cuestión –que amerita un desarrollo más amplio- en relación al acuerdo con la UE.

Estas constataciones abren más preguntas respecto de la estrategia a ser adoptada por los Estados de la región, teniendo en cuenta que en 2022 hay elecciones en Brasil. Tras el retorno de Lula da Silva como posible candidato, las disputas políticas al interior de Brasil son cada vez más explícitas, y dejan entrever el juego de intereses entre las élites económicas, políticas y de la cúpula de las Fuerzas Armadas, que apoyaron a Bolsonaro en las elecciones de 2018.

Por último, la postura del gobierno argentino tiende a enfatizar la búsqueda de acuerdos, priorizando los intereses de los sectores productivos locales, algo difícil de conseguir en el contexto actual donde priman diferentes voces (e intereses) difíciles de armonizar. El énfasis puesto en la necesidad de retomar el proyecto estratégico del MERCOSUR marca las dificultades para construir un consenso que permita al bloque negociar con una posición conjunta ante actores extrarregionales. De ahí que el MERCOSUR hoy puede ser visto como un concierto desafinado de voces difíciles de armonizar.

Para finalizar, entendemos que, en este escenario de crisis y desarticulación agravado por el impacto de la pandemia, un camino posible sería fomentar el comercio intrarregional como una opción paliativa en la coyuntura actual y como estrategia que busca retomar la senda del desarrollo autonómico regional en el largo plazo. A diferencia del comercio con el resto del mundo, el comercio en la región contiene potenciales procesos de agregado de valor, generación de empleo y por lo tanto, mejores condiciones para nuestras sociedades. Sin embargo, los avances en la integración han

dependido en buena medida, de la articulación política de los gobiernos locales y de las condiciones del contexto internacional. Pareciera ser que hoy, ninguna de esas dos condiciones se da. Habrá que esperar el trabajo de construcción de consenso que pueda plantearse el gobierno argentino junto a un potencial recambio electoral en Brasil, y la consecución de la adhesión de Bolivia al MERCOSUR. Igual de complejo será consensuar con Uruguay, Chile y Paraguay.

Al mismo tiempo, el contexto internacional dista de ser aquel momento de boom de las *commodities*, donde se abrían condiciones para el crecimiento y el desarrollo a partir de políticas industriales. El creciente acercamiento de los países de la región a China, también plantea interrogantes en torno a nuestro futuro productivo. Tanto China, como principal socio comercial de la mayoría de los países del subcontinente, EE.UU. y la UE, poseen su agenda propia. Los países sudamericanos negocian de forma separada, cada vez más orientados por una perspectiva aperturista, lo que “bilateraliza” los vínculos. Sin una estrategia conjunta que reúna la diversidad pero que conforme una postura común, solo queda la fragmentación y la vigencia de la situación de dependencia para nuestra región. Así, el debate por la flexibilización del MERCOSUR vuelve a la pregunta por sus propósitos estratégicos y por las maneras de articulación regional con otros actores de peso. Con una integración regional débil, este tipo de situaciones se agrava, poniendo en juego el futuro desarrollo de la región.

Referências

ACTA DE BUENOS AIRES. 6 de julio de 1990. Disponible en: <https://www.dipublico.org/4004/acta-de-buenos-aires-6-de-julio-de-1990/>. Acceso en: mayo 2021.

AGENCIA TÉLAM. El presidente argentino llamó a sus pares a “profundizar la integración”, 26/3/2021, Argentina, **Télam**. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202103/548677-presidente-alberto-fernandez-mercosur-aniversario.html>

BARRENENGOA, Amanda. **¿Mudar para valer?:** Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana: Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011). Tesis de Doctorado en Cs. Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2019, En línea: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>

BARRENENGOA, Amanda; BARCELÓ, Nastasia. Transformaciones y disputas políticas en Brasil ¿Lula vuelve? **El País Digital**, 13/3/21. Disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/transformaciones-y-disputas-politicas-en-brasil-lula-vuelve/30389>. Acceso: mayo 2021.

BUSSO, Anabella. El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. **Anuario del IRI**, UNLP.

CAETANO, Gerardo (coord.) (2011) MERCOSUR 20 años, Montevideo: **CEFIR**. Vazquez, M. (2011) “El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”, Montevideo: CEFIR. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>. Acceso en: 13 febrero, 2021.

CAETANO, Gerardo. Los nuevos rumbos del Mercosur: El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. **Foro Internacional**, lix(1), 47-88, 2019.

CAETANO, Gerardo; SANAHUJA, José Antonio. (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión. Vol. 28 Núm. 1: **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, 2019.

CASA ROSADA ARGENTINA. **Conmemoración por los 30 años del MERCOSUR**. Acto virtual, 26/3/2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=d6vCikUbkhQ>. Acceso en: febrero 2021.

CALCAGNO, Alfredo. Por qué el tratado MERCOSUR-Unión Europea no le conviene a la Argentina. **El País Digital**, 16/10/2020. Disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/por-qu-el-tratado-mercosur-unin-europea-no-le-conviene-a-la-argentina/28675?fbclid=IwAR2m66Q5xoo-HKDMsoLEsHlqV2NVYMXRDulkbMwlcEdjBmtIbyP-PjAHhJU>. Acceso en: 16 enero, 2021.

CEPAL. La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe, José Durán Lima Andrea Pellandra. **Serie Comercio Internacional** n° 131, 2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41021-la-irrupcion-china-su-impacto-la-estructura-productiva-comercial-america-latina>. Acceso en: 11 enero, 2021.

CEPAL. Panorama Social de América Latina 2018. **Serie Panorama Social de América Latina**, 232 p. UN Cepal, 2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/44412-panorama-social-america-latina-2018-documento-informativo>. Acceso en: 16 enero, 2021.

CEPAL. Boletín de comercio exterior del MERCOSUR: los desafíos de la integración en el mundo post pandemia. **Serie Comercio Internacional** n° 3, 2020. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45927-boletin-comercio-exterior-mercosur-3-desafios-la-integracion-mundo-la>. Acceso en: 22 enero, 2021.

DECLARACIÓN CONJUNTA. En el Marco del 30 Aniversario del MERCOSUR. Consejo Industrial del MERCOSUR, 2021. Disponible en: <https://www.uia.org.ar/comercio-y-negociaciones-internacionales/3745/agenda-internacional-treinta-anos-del-mercosur/> . Acceso en: enero, 2021.

DECLARACIÓN DE IGUAZÚ. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Argentina, 1985. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-iguazu-1985> 2020. Acceso en: 5 de julio, 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Argentina critica acordo entre Brasil e EUA para trigo. Parceria viola tarifa externa comum do Mercosul e prejudica exportações argentinas, **Folha de São Paulo**, 2019. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/argentina-critica-acordo-entre-brasil-e-eua-para-trigo.shtml>. Acceso en: noviembre, 2020.

EL PAÍS (España). Bolsonaro sela sua reconciliação com a China com propostas de investimento, **El País**, Disponible en: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/25/internacional/1572013550_723764.html. Acceso en: noviembre, 2020.

FRENKEL, Alejandro. El mundo según Bolsonaro. La nueva política exterior de Brasil. **Nueva Sociedad**, 2018. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/> . Acceso en: marzo, 2021.

GHIOTTO, Luciana; Echaide Javier. **El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Un estudio integral de sus cláusulas y efectos**. CLACSO / Fundación Rosa Luxemburgo, 2020. Disponible en: <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/> . Acceso en: marzo, 2021.

GLOBO RURAL. Brasil implantará cota de importação de Trigo Americano sem tarifa, 19/3/2019. **Globo Rural**. Disponible en: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2019/03/brasil-implantara-cota-de-importacao-de-trigo-americano-sem-tarifa.html>. Acceso en: 2 marzo, 2021.

KAN, Julián; BARRENENGOA, Amanda. La región en la política exterior de Alberto Fernández y los contrastes con Macri. **El País Digital**, 12/11/2020. Disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/la-regin-en-la-politica-exterior-de-fernandez-y-los-contrastes-con-macri/28272>. Acceso en enero, 2021.

KAN, Julián. Y los empresarios también. El cuestionamiento al ALCA de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional. Un análisis de las fracciones industriales de Argentina y Brasil. **Revista electrónica de estudios latinoamericanos e-l@tina**, Vol. 13, núm. 52, p. 35-59. Julio-septiembre. Buenos Aires, 2015.

KOSSELLECK, Reinhart. Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos. Tradução: Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: **Contraponto/Ed. PUC-Rio**, 2006.

LÓPEZ, Camilo, HERNANDEZ, Diego. Uruguay, Los regionalismos y la Integración Regional: El Partido Nacional, su Neoherrerismo, y la desvinculación con la región como estrategia. **Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 29, p. 97-124, jul./dez. 2020

LÓPEZ, Camilo, MIGUEZ, Cecilia. Uruguay como Estado pequeño en el MERCOSUR (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional. **Lua Nova**, n. 112, p. 181-216, jul./dez. 2021.

MERINO, Gabriel. El ascenso de China y las disputas estratégicas en los grupos dominantes de los Estados Unidos. **Cadernos PROLAM/USP**, 19 (37): 44-77, 2020. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2020.169135>. Acceso en: 23 enero, 2021.

MIGUEZ, María Cecilia. La política exterior del primer año de Mauricio Macri. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n° 8, 103-120, 2017.

MIGUEZ, María Cecilia. De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina. **Revista Sudamericana**. ISSN 2314-1174, N° 13, Diciembre 2020, pp. 80-110. Disponible en: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s23141174/ef0f5ufvr> . Acceso en: 23 enero, 2021.

OBIESUR. ¿A dónde va el Mercosur? Edición 23, 2020. **La Espada**. Disponible en: <https://portal.unila.edu.br/revistas/arquivos/LAESPADAN23min.pdf> . Acceso en: marzo, 2021.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. The Rise of PostHegemonic Regionalism in Latin America. En **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**, pp. 1-16. Dordrecht, Holanda: Springer, 2012.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez, & H. R. Júnior, **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012 (19-72). Buenos Aires: CRIES, 2012.

SANAHUJA, José Antonio, RODRÍGUEZ, Damián. El acuerdo Mercosur-Unión Europea: Escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica. **Análisis Carolina**. 29 de junio de 2021.

SIMONOFF, Alejandro. Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019). **Relaciones Internacionales** n° 57/2019, 241- 269, 2019.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**, Rio de Janeiro, vol. 11, n. 1, 2012. P. 87-126. Disponible en: www.revistaioikos.org

TRATADO DE ASUNCIÓN. MERCOSUR, Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común, 1991. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/> Acceso en: febrero, 2021.

VÁSQUEZ, Mariana. **El MERCOSUR, geografía en disputa**. Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea. Año 5, N° 8, Córdoba, 2018.

URUGUAY XXI. **Informe de Comercio Exterior de Uruguay** Uruguay XXI, 2020. Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/informe-de-comercio-exterior-de-uruguay-2020/>. Acceso en: febrero, 2021

VIEIRA, Gustavo **Mercosul 30 anos: caminhos e possibilidades**. Curitiba: Instituto Memória, 2021.

WEXELL SEVERO, Luciano. O Brasil deveria reassumir a liderança do Mercosul e reanimar o comércio com os vizinhos, 27 de março 2021. **El País**, Brasil. Disponible en: <https://brasil.elpais.com/economia/2021-03-27/o-brasil-deveria-reassumir-a-lideranca-do-mercosul-e-reanimar-o-comercio-com-os-vizinhos.html>. Acceso en: marzo, 2021.

WEXELL SEVERO, Luciano; MAGALHÃES LIMA, Karla. **Os 15 anos do FOCEM**. Revista Tempo do Mundo, n. 23, p. 255-284, 2 dez. 2020.

<i>Funciones de colaboración ejercidas</i>	
Amanda Carolina Barrenengoa:	Concepción; Metodología; Curación de datos; Gestión del proyecto; Análisis formal; Recursos; Adquisición de financiación; Investigación; Redacción (borrador original); Redacción (revisión y edición);
Nastasia Barceló Severgnini:	Concepción; Metodología; Curación de datos; Gestión del proyecto; Análisis formal; Recursos; Adquisición de financiación; Investigación; Redacción (borrador original); Redacción (revisión y edición);

Información proporcionada por los(as) autores(as) según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)

Agronegócio: pandemia Covid-19 e os impactos no comércio entre o Brasil e a China

Agribusiness: pandemia Covid-19 and the impacts on trade between Brazil and China

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.112747>

Ubirajara Garcia Ferreira Tamarindo

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, Brasil

ubirajaratamarindo@gmail.com  

Marcos Cordeiro Pires

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, Brasil

marcos.cordeiro@unesp.br  

Resumo

Sob a perspectiva das relações comerciais sino-brasileiras, o presente artigo tem o objetivo de analisar os impactos provocados pela pandemia da COVID-19 nas exportações de produtos agropecuários entre o Brasil e a China no ano de 2020, em que se deu o início da pandemia, bem como as possíveis mudanças chinesas em suas estratégias de segurança alimentar e de diversificação geográfica de importação de produtos agropecuários, aceleradas por conta da crise sanitária mundial e que exigirá especial atenção por parte do setor nacional. Nesse contexto, este artigo, conduzido por uma abordagem qualitativa e de revisão bibliográfica e documental, constatou que a pandemia provocada pelo Coronavírus, SARS-CoV-2, causou enorme degradação do ambiente econômico e dos níveis de emprego e, sobretudo, do poder de compra da população brasileira. Não obstante, o agronegócio, setor econômico do País que mais exporta e gera *superavit* comercial, não foi afetado pela pandemia mundial em 2020 e continua em 2021 com perspectivas favoráveis, principalmente: a) em razão da alta demanda chinesa por *commodities*; b) dos conflitos nas relações sino-americanas; e c) da desvalorização cambial, notadamente da moeda brasileira frente ao Dólar Americano e ao Euro.

Palavras-chave: Agronegócio; Brasil; China; Covid-19; Relações comerciais;

Abstract

From the perspective of Sino-Brazilian trade relations, this article aims to analyze the impacts caused by the COVID-19 pandemic on exports of agricultural products between Brazil and China in 2020, when the pandemic began, as well as the possible Chinese changes in their food security strategies and geographic diversification of import of agricultural products, accelerated due to the global health crisis and that will require special attention from the national sector. In this context, this article, conducted by a qualitative approach and bibliographic and documentary review, found that the pandemic caused by the SARS-CoV-2 coronavirus caused enormous degradation of the economic environment and employment levels and, above all, the purchasing power of the Brazilian population. Nevertheless, agribusiness, the country's economic sector that exports the most and generates a trade surplus, was not affected by the global pandemic in 2020 and continues in 2021 with favorable prospects, mainly: a) due to the high Chinese demand for commodities; b) conflicts in Sino-American relations; and c) exchange devaluation, notably of the Brazilian currency against the US dollar and the Euro.

Keywords: Agribusiness; Brazil; China; Covid-19; Business relationship;

Recebido: 09 abril 2021
Aceito: 13 outubro 2021

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Poucas nações contam atualmente com segmentos agropecuário e agroindustrial tão diversificados e relevantes como o Brasil. De fato, o País deixou de ser importador em larga escala de tecnologia e de alimentos para se tornar, a partir de 1960, gerador de conhecimentos, especialmente sobre a produção de grãos e de carnes, capaz de exportar hodiernamente para cerca de 170 países, com enorme impacto na balança comercial nacional (BRASIL, 2018; TAMARINDO; PIGATTO, 2020).

Não obstante, o agronegócio brasileiro ainda opera em um mundo de muitas incertezas e riscos, que vão: a) desde mercados de produtos e commodities imprevisíveis; b) preços de insumos e câmbio flutuantes; c) disputas políticas e ideológicas; d) carga tributária complexa e onerosa; e) falta de infraestrutura, financiamentos e seguros competitivos; f) barreiras de acesso a mercados; g) clima incerto; h) surtos de doenças, pragas, etc. (TAMARINDO; PIGATTO, 2020). Além disso, a atual pandemia mundial do novo Coronavírus, SARS-CoV-2, que causou enorme degradação dos índices socioeconômicos em todo o mundo, trouxe um novo contexto e inseguranças geopolíticas às cadeias do agronegócio nacional (CASTRO; BOTEON; BACCHI, 2020).

Desconhecendo-se ainda a origem e causa exatas, mas identificada pela primeira vez no mês de dezembro do ano de 2019 em Wuhan, importante cidade industrial da província de Hubei, na República Popular da China, a doença infecciosa causada pelo novo Coronavírus, SARS-CoV-2, (*severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*), que gerou a Covid-19, atingiu até fevereiro do ano 2021, momento em que estamos concluindo este artigo, mais de 111 milhões de pessoas e causou a morte de mais de 2,4 milhões de infectados em todo o mundo (WHO, 2020a; WHO, 2021a; OPAS, 2021).

O vírus, que causa em algumas pessoas grave infecção no sistema respiratório e agrava as doenças preexistentes, é transmitido, especialmente, por meio do contato de gotículas geradas pela tosse de pessoa infectada (WHO, 2021b), e, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS) (WHO, 2021a), que declarou a pandemia para a doença Covid-19 em março de 2020 (WHO, 2020b), as regiões mais afetadas do mundo até setembro de 2021 foram: a) Américas; b) Europa; c) Sudoeste da Ásia; d) Mediterrâneo Oriental; e) África; e f) Pacífico Ocidental.

Ainda segundo a OMS (WHO, 2021a), Estados Unidos (41.831.507,00), Índia (33.504.534,00) Brasil (21.239.783,00), Reino Unido (7.313.851,00), Rússia (7.465.452,00), Turquia (6.874.947,00), França (6.746.400,00) e Iran (5.442.232,00) foram os países mais afetados com casos confirmados até setembro de 2021.

Em relação ao Brasil, cujo primeiro caso foi confirmado em fevereiro de 2020, foram mais de 590 mil mortes causadas pela infecção até setembro de 2021, além de mais de 21 milhões de casos confirmados, fazendo do País, cuja doença está presente em 100% dos municípios, o terceiro em números absolutos (BRASIL, 2021c; WHO, 2021a). O País também apresenta mais de 20 milhões de pessoas recuperadas, segundo informações do Ministério da Saúde (BRASIL, 2021c).

Por sua vez, a China, supostamente a origem da pandemia, segundo a OMS (WHO, 2020a; OPAS, 2021), teve pouco mais de 124 mil casos confirmados e 5.589 mortes até setembro de 2021 (WHO, 2021a). Não obstante, por ser supostamente a origem da pandemia e, sobretudo, o país mais populoso do mundo, chama a atenção o baixo número de infectados e de mortes.

Entretanto, certificar os números e as razões destes não é objeto do presente trabalho, contudo, merece aqui destaque e reflexão esse importante contexto e a forma organizada e eficiente com a qual os chineses, em tese, combateram e frearam a disseminação da pandemia no país.

Por sua vez, além dos graves efeitos na saúde de todo o mundo, o Coronavírus, SARS-CoV-2, impactou, especialmente, os níveis do comércio internacional, causando, com isso, outros tantos problemas socioeconômicos como reflexos da pandemia (WTO, 2020a; KAUFMAN; LEIGH, 2020; UNCTAD, 2020a; UNCTAD, 2020b).

No que concerne ao Brasil, verificou-se queda de 10,9% do PIB no segundo trimestre de 2020 e, com a recuperação nos meses seguintes, queda acumulada de 5% no ano, com forte diminuição dos níveis de emprego (-14,6% no

terceiro trimestre de 2020), da atividade industrial (-5,5%), dos serviços (-8,3%) e do comércio (+1,2%) em diversos setores econômicos, como é o caso das atividades artísticas, criativas e de espetáculos, turismo, transporte aéreo, transporte ferroviário e metroferroviário de passageiros, transporte interestadual e intermunicipal de passageiros, transporte público urbano, serviços de alojamento, serviços de alimentação, fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias, fabricação de calçados e de artefatos de couro e comércio de veículos, peças e motocicletas (BRASIL, 2020a; IBGE, 2021).

Dessa maneira, com a degradação dos níveis econômicos, enorme *deficit* fiscal, endurecimento das medidas de distanciamento social, descoberta de variantes do Coronavírus e, sobretudo, enorme instabilidade política, a maioria dos segmentos econômicos brasileiros seguem com dificuldades, impactando a retomada da economia, ao passo que o agronegócio, a despeito de todas essas celeumas, continua com excelentes perspectivas, especialmente nas exportações em razão, entre outras coisas: a) da demanda chinesa; b) preterimento por parte dos chineses da importação de *commodities* e de proteínas animais dos Estados Unidos; e, ainda, c) da forte desvalorização da moeda brasileira frente ao dólar e ao euro (FITCH, 2020; SHETTY, 2020; FITCH, 2021; JANK, 2021; SHETTY, 2021).

De fato, o ano de 2020 foi atípico e o agronegócio brasileiro passou por grandes instabilidades em relação às movimentações geopolíticas. Não obstante, ao final, o saldo ainda é efetivamente satisfatório. Isso porque o setor, essencial à economia nacional, não parou em momento algum de produzir, registrando, inclusive, safra recorde de grãos (BRASIL, 2020a).

Ademais, apesar de a Organização Mundial do Comércio (OMC) (WTO, 2020a) haver estipulado uma queda aproximada de 9,2% no comércio global em 2020, constatou-se, em sentido oposto, crescimento significativo das atividades econômicas do agronegócio brasileiro nesse mesmo período, principalmente com a China, maior parceiro econômico do País (BRASIL, 2021a).

Nesse contexto e, principalmente, sob a perspectiva de que o agronegócio é o setor econômico do País que mais exporta e gera *superavit* na balança comercial, este trabalho tem por objetivo analisar os impactos provocados pela pandemia nas exportações de produtos agropecuários entre o Brasil e a China, maior parceiro econômico do País, assim como as possíveis mudanças chinesas em suas estratégias de segurança alimentar, aceleradas pela pandemia da Covid-19, e que exigirão especial atenção por parte do setor nacional, ainda muito dependente da demanda dos chineses.

No que concerne à metodologia, este artigo foi conduzido por meio de uma abordagem qualitativa, podendo, ainda, ser classificado como de revisão bibliográfica e documental, visto que foi realizado um levantamento bibliográfico acerca dos recortes temáticos relevantes para o desenvolvimento do trabalho. Além disso, a opção pela pesquisa qualitativa se deu, sobretudo, pelo interesse e necessidade de aprofundar, como base geral, o conhecimento e a análise dos efeitos da pandemia nas relações comerciais no contexto do agronegócio entre o Brasil e a China.

Assim, realizou-se um levantamento bibliográfico acerca: a) da pandemia da Covid-19 e a forma como ela impactou as relações comerciais interacionais; b) da contextualização do agronegócio e de sua balança comercial; e c) das relações comerciais entre Brasil e China no âmbito do agronegócio.

No que concerne aos dados apresentados neste trabalho, estes foram obtidos de informações oficiais governamentais (inter)nacionais, artigos científicos, jornalísticos, sobretudo de cunho político-econômico e, finalmente, da legislação (inter)nacional. Com isso, foi possível descrever os acontecimentos e conclusões do objeto em análise.

Referencial teórico e empírico

O agronegócio brasileiro e sua balança comercial

O conceito de agronegócio ou *agribusiness* foi desenvolvido no ano de 1957 pelos pesquisadores norte-americanos John Herbert Davis e Ray Allan Goldberg, da Universidade de Harvard, e consiste na soma total de todas as operações envolvendo a produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades

agrícolas, do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos e itens produzidos a partir deles (DAVIS; GOLDBERG, 1957; NEVES, 2016; TAMARINDO; PIGATTO, 2020).

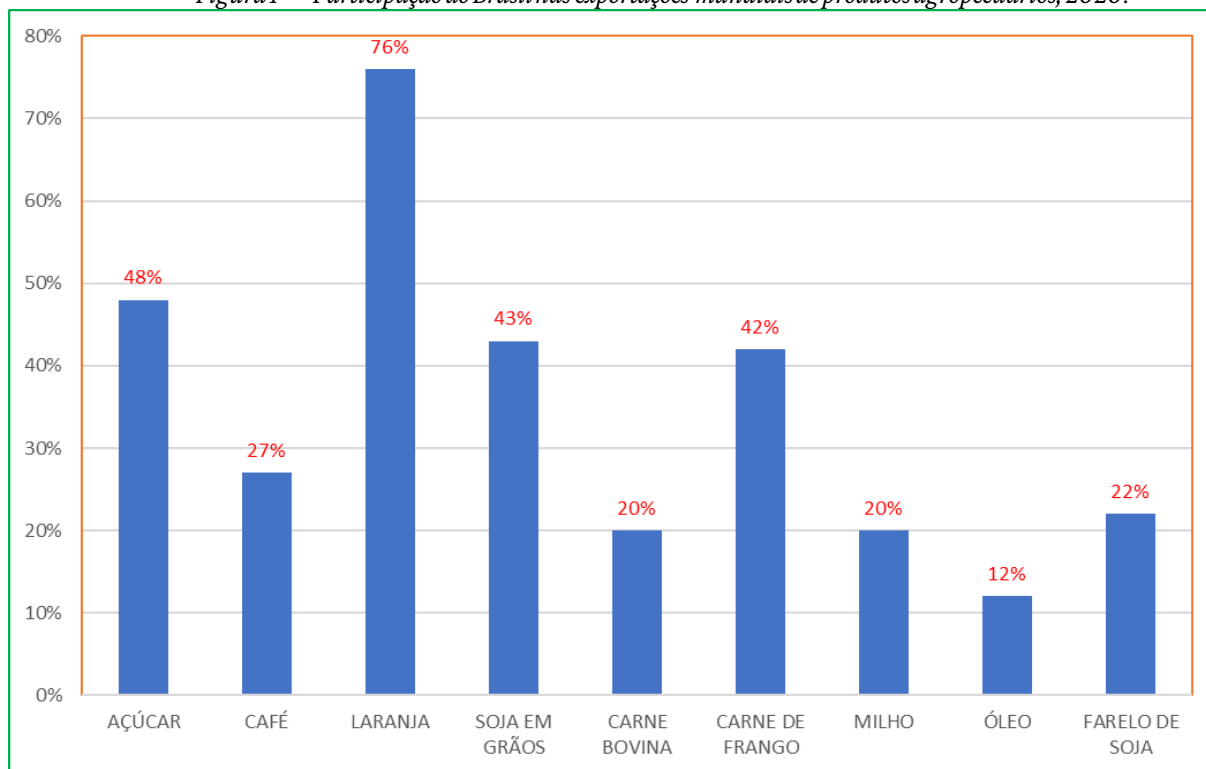
De fato, o conceito contemporâneo do agronegócio não permite visualizar a produção agrícola de maneira isolada, mas sim, dentro de um contexto sistêmico, integrando-se todas as cadeias do negócio. E, tomando-se como referência o local de entrada da propriedade rural, qual seja, a porteira, fala-se em: setor a montante, “*antes da porteira*”, elo da cadeia onde se situam os agentes que detêm os insumos e os bens de produção; setor de produção, “*dentro da porteira*”, ou seja, produção dentro dos limites da propriedade; setor a jusante, “*depois de porteira*”, responsável pelo processamento, comercialização, marketing e distribuição do produto (BRASIL, 2014).

Dentre os diversos segmentos do agronegócio brasileiro, os principais produtos são os *alimentos* — grãos, cereais, legumes, verduras, frutas e animais de corte —, os *biocombustíveis*, os *produtos têxteis* — tecidos para artigos de cama, mesa e banho, para decoração e para a fabricação de calçados — e a *madeira* — matéria-prima para a celulose e outras matérias-primas para indústria de móveis, da construção civil e para obtenção de lenha como forma de combustível (TAMARINDO; PIGATTO, 2020).

No que concerne à origem e desenvolvimento no Brasil, até a década de 1970 o País era dependente da importação de vários alimentos. Contudo, esse cenário de dependência externa começou a mudar com o início da modernização da agricultura e da pecuária nacional na década de 1960, cujo governo à época concedeu amplo apoio à expansão das fronteiras agrícolas, aquisição de máquinas, implementos, insumos industrializados e mecanização de processos, assim como à formação de mão de obra técnica e desenvolvimento de novas tecnologias agropecuárias, especialmente por meio da criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), fundada em 7 de dezembro de 1972 (TAMARINDO; PIGATTO, 2020).

Com isso, o Brasil se tornou autossuficiente especialmente por conta das inúmeras inovações tecnológicas de produção que desenvolveu, tornando-se, ainda, um dos líderes mundiais de eficiência, competitividade e inovação no setor. Além disso, o País se tornou um dos líderes mundiais na produção e exportação de produtos rurais e agroindustriais: é o terceiro maior exportador mundial de produtos agropecuários, atrás apenas dos Estados Unidos e da União Europeia (CNA, 2020).

Em relação ao desenvolvimento socioeconômico do País, o agronegócio constitui, na atualidade, a base econômica de muitos estados e municípios brasileiros, possibilitando a produção de alimentos não somente para suprir as necessidades internas, mas também para gerar excedentes destinados às exportações. De fato, conforme demonstra a Figura 1, o Brasil é, atualmente, o maior exportador mundial de açúcar (48%), café (27%), suco de laranja (76%), soja em grãos (43%), carne bovina (20%) e de frango (42%); o segundo maior de milho (20%), de óleo (12%) e de farelo de soja (22%). Da mesma maneira, o Brasil é o maior produtor mundial também de açúcar, café e suco de laranja, assim como o primeiro na produção de soja em grãos, o segundo de carnes bovina e de frango, e o terceiro na produção mundial de milho (TAMARINDO; PIGATTO, 2020; USDA, 2021).

Figura 1 — Participação do Brasil nas exportações mundiais de produtos agropecuários, 2020.

Fonte: elaboração pelos autores com dados de Tamarindo e Pigatto (2020) e USDA (2021).

Ainda segundo as projeções da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO, 2020), o Brasil, até 2030, deverá responder por quase 52% das exportações mundiais de soja, 35,3% de carne de frango, 23,2% de milho, 22,7% do algodão e 9,7% de carne suína.

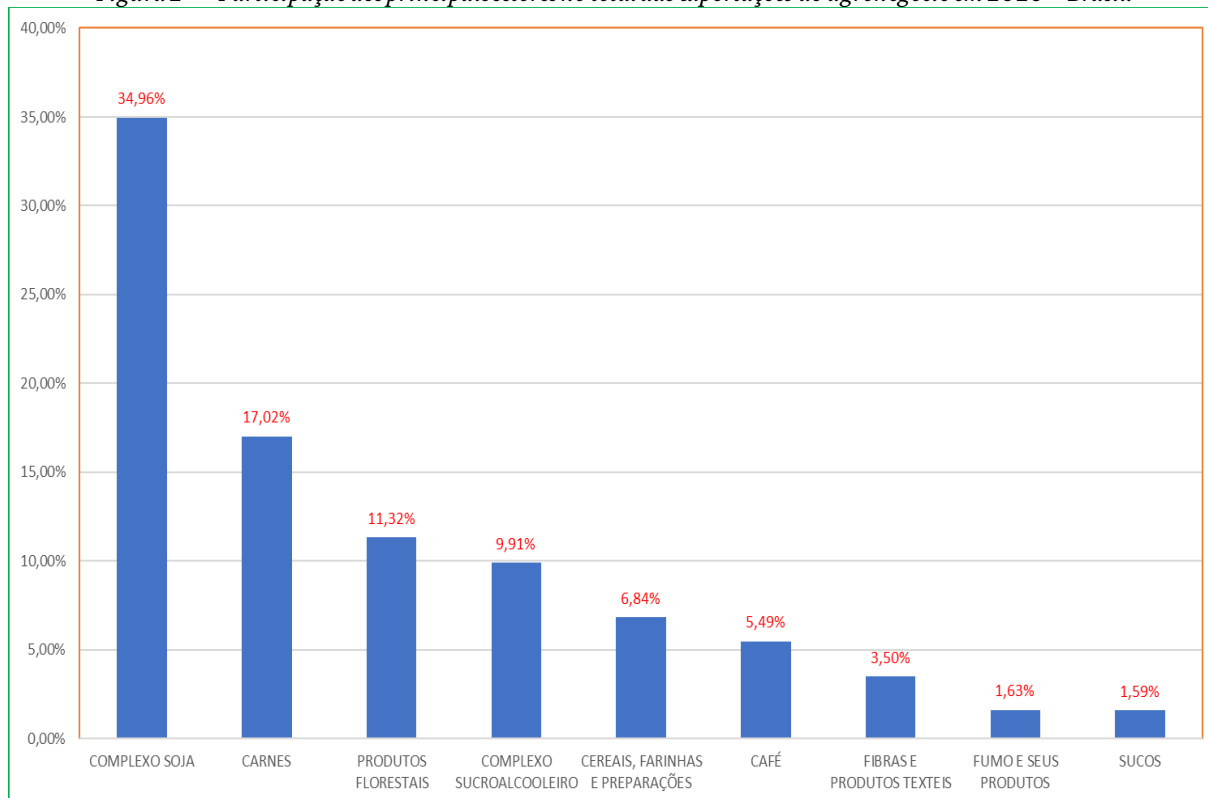
Toda essa força econômica pode ser mais bem exemplificada a partir da análise do tamanho e força de seu PIB: segundo o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (Esalq-USP), a soma de bens e de serviços gerados pelo agronegócio foi de R\$ 1,55 trilhão em 2019, ou seja, 21,4% do PIB nacional (CEPEA, 2020; NEVES; MARQUES; MARTINEZ; CAMBAÚVA, 2020).

Em relação ao peso de cada segmento, Barros e Castro (2020, p. 4-5) esclarecem:

Em 2019, o segmento primário teve um peso de 22% no PIB do agronegócio, com 13% para o primário da agricultura e 9% para o da pecuária. Dentro da agricultura, 70% do valor bruto da produção (VBP) das lavouras concentraram-se em apenas cinco culturas: soja (33%), cana-de-açúcar (16%), milho (13%), algodão (4%) e café (4%). Na pecuária, a bovinocultura de corte representou 39%, a avicultura de corte, 11%, a de postura 13%, a suinocultura, 11% e o leite, 19%. Já a agroindústria respondeu por 30% do PIB do agronegócio em 2019, sendo 23% para a de base agrícola e 7% para a de base pecuária. A distribuição setorial da agroindústria agrícola também consta na Figura 1, com elevado destaque para papel e celulose, outros alimentos e produtos e móveis de madeira. Para a agroindústria de base pecuária, 81% do PIB deveu-se à do abate. Quanto ao segmento de agrosserviços, que respondeu por 43% do PIB em 2019, por um lado, seu comportamento segue o dos setores a montante.

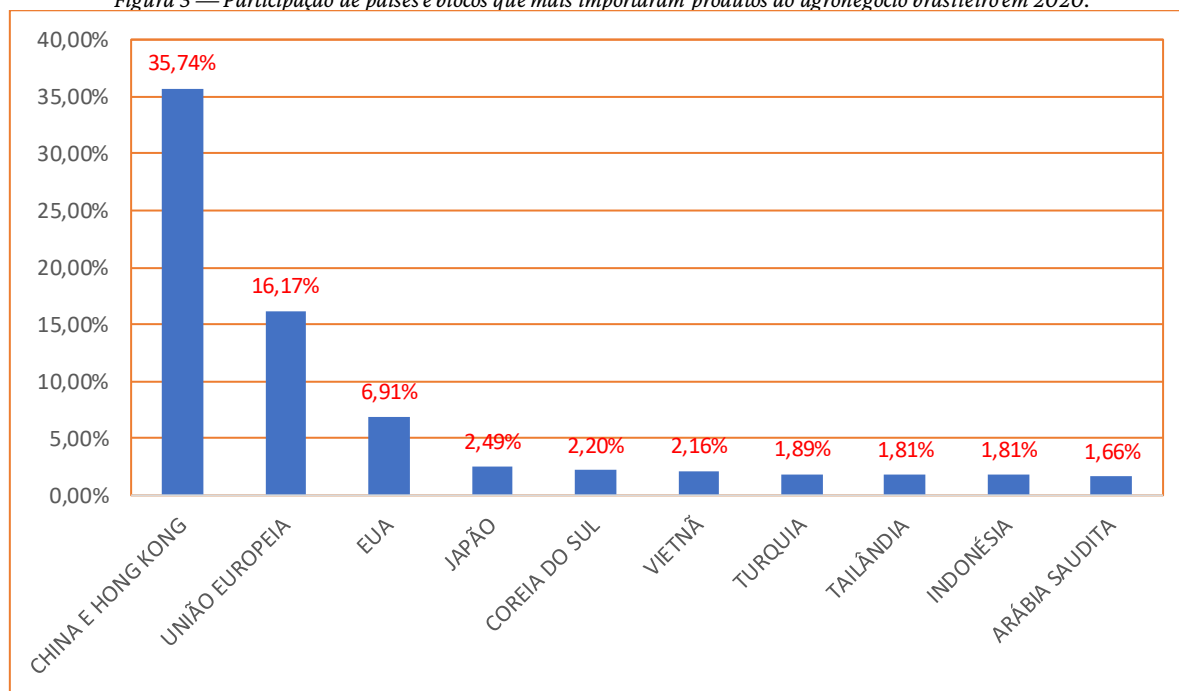
Ainda em relação à importância do agronegócio no balanço de pagamentos do País, no ano de 2020, por exemplo, as importações do setor totalizaram US\$ 13,04 bilhões, enquanto as exportações alcançaram a cifra de US\$ 100,80 bilhões, alta de 6,77% em relação a 2019 (US\$ 96,85), e *superavit* de US\$ 87,76 bilhões, representando 48% de todo o faturamento brasileiro no mercado externo (BRASIL, 2020b).

Por sua vez, segundo a Figura 2, os principais setores exportadores do setor em 2020 foram: complexo soja (34,96%); carnes (17,02%); produtos florestais (11,32%); complexo sucroalcooleiro (9,91%); cereais (6,84%); café (5,49%); fibras e produtos têxteis (3,50%); fumo e seus produtos (1,63%); e sucos (1,59%). De fato, esses nove setores foram responsáveis por 92,25% do valor total das exportações do setor em 2020 (BRASIL, 2020b).

Figura 2 — Participação dos principais setores no total das exportações do agronegócio em 2020 – Brasil.

Fonte: elaboração pelos autores com dados de Brasil (2020b).

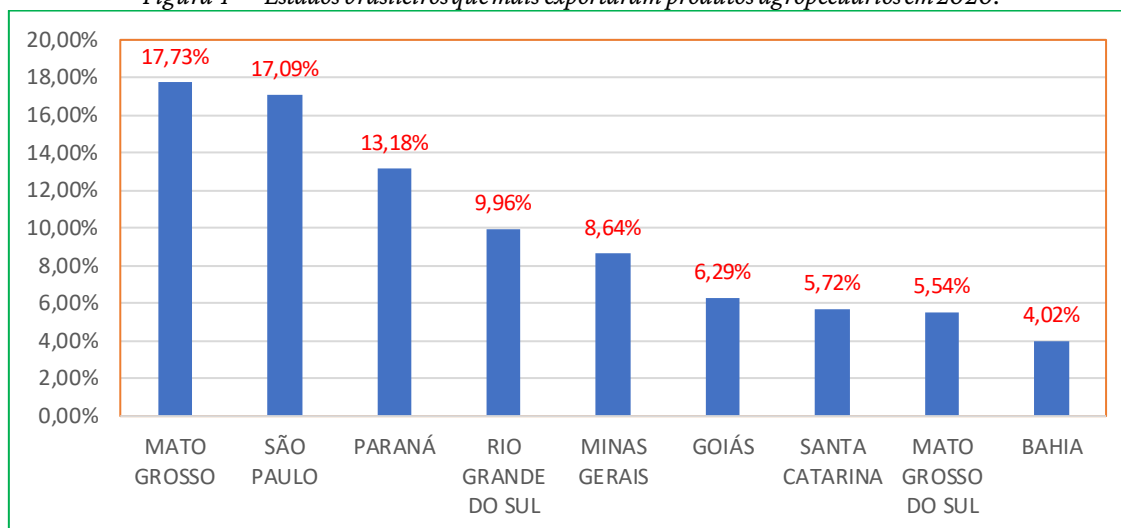
Ademais, segundo demonstra a Figura 3, os países, região administrativa especial e bloco que mais importaram produtos do agronegócio brasileiro em 2020 foram: China e Hong Kong (35,74%); União Europeia (16,17%), formada por 27 estados-membros; Estados Unidos (6,91%); Japão (2,49%); Coreia do Sul (2,20%); Vietnã (2,16%); Turquia (1,89%); Tailândia (1,81%); Indonésia (1,81%); e Arábia Saudita (1,66%) (BRASIL, 2020b).

Figura 3 — Participação de países e blocos que mais importaram produtos do agronegócio brasileiro em 2020.

Fonte: elaboração pelos autores com dados de Brasil (2020b).

Quanto aos estados brasileiros que mais exportaram em 2020, a Figura 4 indica que Mato Grosso (17,73%), São Paulo (17,09%), Paraná (13,18%), Rio Grande do Sul (9,96%), Minas Gerais (8,64%), Goiás (6,29%), Santa Catarina (5,72%), Mato Grosso do Sul (5,54%) e Bahia (4,02%) se destacaram no contexto do agronegócio (BRASIL, 2020b).

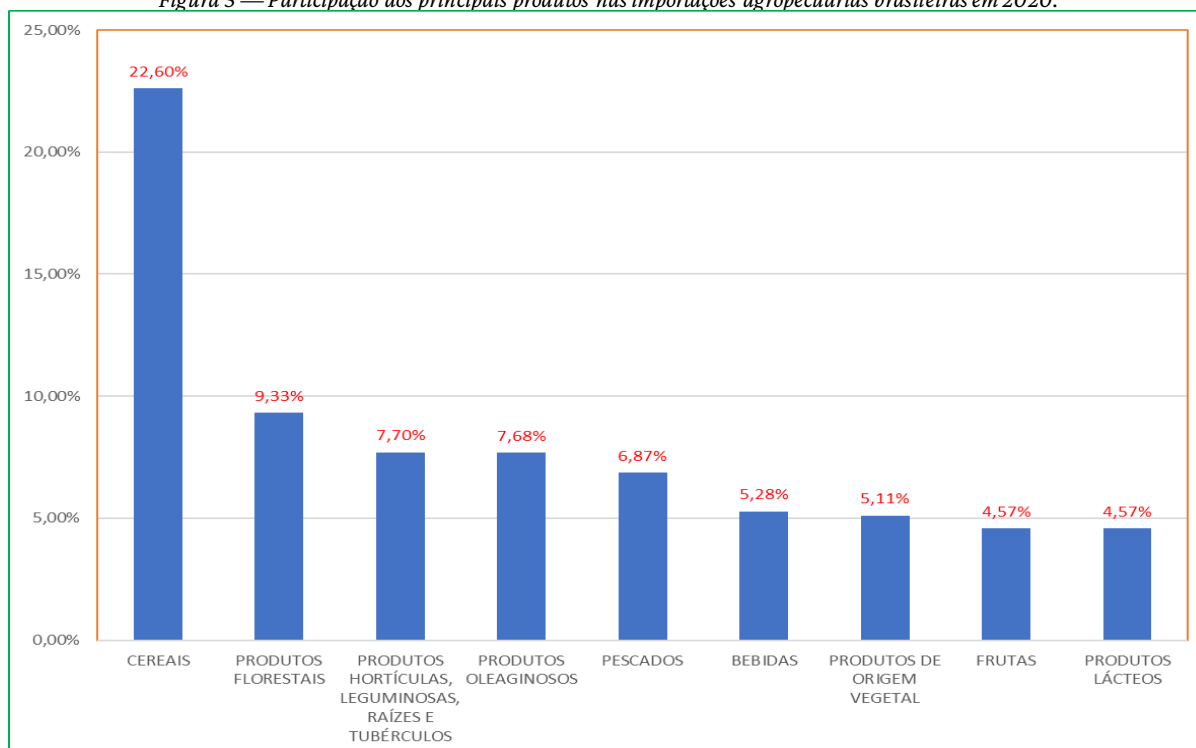
Figura 4 — Estados brasileiros que mais exportaram produtos agropecuários em 2020.



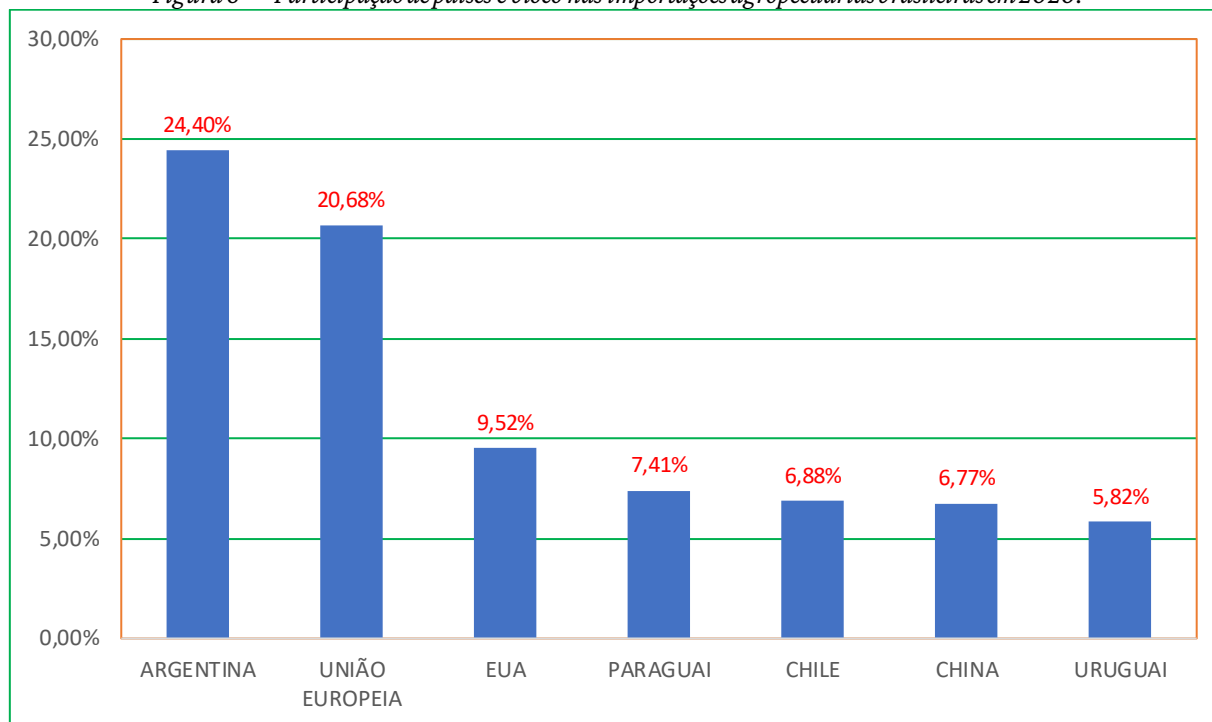
Fonte: elaboração pelos autores com dados de Brasil (2020b).

No que concerne às importações do agronegócio em 2020, as Figuras 5 e 6 demonstram que foram adquiridos cereais (22,60%), produtos florestais (9,33%), produtos hortícolas, leguminosas, raízes e tubérculos (7,70%), produtos oleaginosos (7,68%), pescados (6,87%), bebidas (5,28%), produtos de origem vegetal (5,11%), frutas (4,57%) e lácteos (4,57%), sobretudo da Argentina (24,40%), União Europeia (20,68%), Estados Unidos (9,52%), Paraguai (7,41%), Chile (6,88%), China (6,77%) e Uruguai (5,82%) (BRASIL, 2020b).

Figura 5 — Participação dos principais produtos nas importações agropecuárias brasileiras em 2020.



Fonte: elaboração pelos autores com dados de Brasil (2020b).

Figura 6 — Participação de países e bloco nas importações agropecuárias brasileiras em 2020.

Fonte: elaboração pelos autores com dados de Brasil (2020b).

Da detida análise desses números, é possível concluir que o agronegócio brasileiro possui vocação natural e estratégica para a exportação de *commodities* e de proteínas animais e, sobretudo, capacidade de gerar *superavit* na balança comercial.

Não obstante essa incrível performance econômica, não se pode ignorar que o agronegócio brasileiro possui diversos desafios ao seu desenvolvimento sustentável, como é o caso, por exemplo, de ordem climática e socioambiental, que podem impactá-lo, a curto e médio prazos, especialmente no cenário internacional. Por essa razão, o setor deverá se adequar às exigências ambientais de proteção à natureza, sobretudo do bioma amazônico, ou melhor dialogar-negociar com a comunidade internacional que, por sua vez, condena o aumento desmedido do desmatamento ilegal da floresta amazônica — principalmente para fins de produção agropecuária (STABILE et. al, 2020).

As relações comerciais entre o Brasil e China no âmbito do agronegócio

Monte, Lopes e Contini (2017) dissertaram que, até a revolução industrial, China e Índia eram, por volta do ano 1800, as maiores economias do mundo, chegando a possuir aproximadamente 3/4 (três quartos) do PIB mundial, especialmente por conta do número de habitantes e da alta demanda interna por produtos de toda ordem. Não obstante, a partir da revolução industrial, países do ocidente, especialmente Inglaterra e Estados Unidos, passaram a liderar esse *ranking*. Contudo, atualmente, a China está prestes a retomar a liderança global dos Estados Unidos, principalmente em razão do aumento substancial da produção, competitividade e eficiência industrial, tecnológica e científica alcançadas nas últimas décadas, permeadas pelo expressivo crescimento econômico do país (MONTE; LOPES; CONTINI, 2017; USDA, 2021).

De fato, a China do século XXI é o grande *player* da economia e das discussões globais, principalmente por conta dos efeitos de toda ordem que os seus passos econômicos e geopolíticos podem causar à economia global, sobretudo ao Brasil. Não por acaso, recentemente bem advertiu a presidente da Sociedade Rural Brasileira que, para o Brasil, “falar de futuro é falar da China”, assim como “da demanda do principal parceiro comercial do país há mais de uma década”, de modo que “o Brasil deve se comportar de maneira comercial e com muito respeito” (VENDRAMINI, 2021, p.1).

No que concerne ao Brasil, Paulino (2017) leciona, em linhas gerais, que os primeiros contatos entre os países se deram por volta de 1808, notadamente após a mudança da capital do reino e da corte portuguesa para a cidade do Rio de Janeiro. E, a convite de Dom João VI, agricultores chineses chegaram ao Brasil em 1812, com objetivo de iniciar a cultura do chá no Rio de Janeiro (PAULINO, 2017), ao passo que a primeira missão brasileira à China “foi realizada já no Segundo Império, na segunda metade do século XIX, quando D. Pedro II, o imperador do Brasil, enviou uma delegação chefiada pelo ministro-chefe da delegação brasileira em Assunção para propor um acordo da amizade, comércio e navegação” (PAULINO, 2017, p. 226).

Ainda nesse contexto, Paulino (2017) dissertou que os contatos oficiais entre Brasil e China, no século XX, se deram no ano de 1949, especialmente após a fundação da República Popular da China, bem como, que a visita aos chineses no ano de 1961, por parte de João Goulart, então vice-presidente brasileiro, estreitou ainda mais as relações entre os países, já que fora recebido como grande amigo do país. Entretanto, Paulino (2017) e Pires (2015) esclareceram que, após a implementação do regime militar no Brasil, que se deu em 1964, houve interrupção no relacionamento entre os países, pelo período de dez anos, sendo as relações diplomáticas restabelecidas oficialmente em 1974.

Nesse ponto, Pires (2015) destacou que as relações políticas e comerciais entre Brasil e China durante o período de 1974 a 2000 ganharam certo volume, mas não eram significativas e tampouco eram prioridades na estratégia e agenda geopolítica dos países, situação que se alterou, sobremaneira, a partir de 2001 — ano do ingresso da China na OMC, apoiado pelo Brasil —, oportunidade em que restaram firmados vários acordos de interesses mútuos.

Por conta do tamanho do território brasileiro e da oferta de importantes recursos naturais, Pires (2015, p. 269) afirmou que “a China enxerga o Brasil como um grande celeiro e também um grande provedor de minérios. Mas também por conta do tamanho do mercado interno e da possibilidade de internacionalização de suas empresas, o país também é visto como um grande potencial para negócios”.

Dessa maneira, e, especificamente, a partir do ano de 2003, esse estreitamento entre os países ganhou nova dimensão, principalmente na evolução da relação comercial, que apresentou enorme expansão a partir de 2008, de modo que, atualmente, a China é o maior parceiro econômico do Brasil e principal destino das exportações brasileiras (PIRES, 2015; PAULINO, 2017), contudo, estas “se concentram em alimentos, minérios e matérias-primas, enquanto as importações são predominantemente de produtos industriais acabados e insumos” (PIRES, 2015, p. 259).

A título de exemplo, o comércio entre os países aumentou de US\$ 3,2 bilhões no ano 2000 para incríveis US\$ 104 bilhões em 2020, tendo a China realizado a importação de produtos brasileiros no total de US\$ 67,6 bilhões, razão pela qual foi responsável pelo *superavit* na balança comercial brasileira de US\$ 33,6 bilhões em 2020 (PIRES, 2015; PAULINO, 2017; BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; BRASIL, 2020e).

Por sua vez, Hong Kong, uma das duas regiões administrativas especiais (RAE) da China (a outra é Macau) e que fora cedida ao Reino Unido em 1842, após a primeira guerra do ópio, e devolvida aos chineses em 1997 (PAULINO, 2017), comprou em 2020 US\$ 2,3 bilhões e vendeu US\$ 590 milhões ao Brasil, gerando *superavit* na balança comercial brasileira de US\$ 1,7 bilhão (BRASIL, 2021b).

Em relação a esses números, Pires (2015, p. 259) já advertia que, “se não fosse o superávit comercial obtido com a China o país enfrentaria maiores dificuldades para fechar sua balança de pagamentos desde 2008”.

A China é também o principal destino das exportações do agronegócio brasileiro, com US\$ 33,9 bilhões somente em 2020, principalmente, de soja em grão, carne de bovino, frango e suíno, celulose, açúcar e melaço (os chineses quase dobraram as compras de açúcar brasileiro em 2020 em relação às importações em 2019), couro, óleos vegetais, papel, fumo em folhas, sucos de frutas, borracha sintética e artificial, extratos e ceras vegetais, algodão, resíduos vegetais para alimentação animal e madeiras (BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; BRASIL, 2020e; IPEA, 2020b).

Somente no complexo soja, os chineses foram responsáveis pela aquisição de incríveis 73,2% (US\$ 21 bilhões) da produção exportada pelo Brasil em 2020 (16,3 milhões de toneladas. Com isso, a China teve participação de quase 33%

do total das exportações do agronegócio brasileiro em 2020, o dobro da participação da União Europeia e quase cinco vezes a dos Estados Unidos no mesmo período (BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; BRASIL, 2020e).

No que concerne às importações da China no contexto do agronegócio, o Brasil comprou pouco mais de US\$ 882 milhões, especialmente, de produtos florestais, hortícolas, leguminosas, raízes e tubérculos, rações, chás, cereais e frutas, assim como inseticidas, formicidas, herbicidas, compostos orgânicos e inorgânicos, fertilizantes, adubos, ácidos nucléicos, sais e sulfonamidas (BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; BRASIL, 2020e).

De fato, todos esses números são impressionantes, principalmente porque a China, alimentando cerca de 20% da população mundial, com apenas 7% de terras aráveis do mundo, é o maior consumidor de carnes e de grãos, com crescimento anual ainda de, aproximadamente, 25% no consumo de lácteos (MONTE; LOPES; CONTINI, 2017).

Nesse ponto, Monte, Lopes e Contini (2017) dissertam que o território chinês possui 9,6 milhões de km², por volta de 10% maior que o do Brasil, não obstante, apenas de 10% a 15% têm capacidade de produção rural, além do fato de que a expansão urbana retirou, aproximadamente, 1/5 de áreas agricultáveis chinesas, ocupando, atualmente, em torno de 110 milhões de hectares para a produção agrícola e 20 milhões para o desenvolvimento agropecuário (MONTE; LOPES; CONTINI, 2017; USDA, 2021).

Mas não são apenas boas notícias: Monte, Lopes e Contini (2017, p. 7) advertem ainda que:

[...] apesar do sucesso alcançado, o setor agrícola chinês enfrenta graves problemas: a) 40% das terras aráveis estão degradadas; b) mais de 3 milhões de hectares estão contaminados, com sérios danos ambientais, decorrentes do uso excessivo de insumos; e c) a poluição afeta a capacidade de respiração e, conseqüentemente, a saúde humana.

Ademais disso, as terras agrícolas chinesas não são privadas, pertencendo ao governo chinês, que realiza o arrendamento ao produtor rural. Não obstante, em algumas situações, o governo chinês permite que os próprios produtores rurais arrendem, subloquem, subcontratem ou transfiram os direitos da terra a terceiros (MONTE; LOPES; CONTINI, 2017).

Nessas circunstâncias e, especialmente, visando à segurança alimentar estratégica, a tendência é que o Brasil continue sendo especial fornecedor de produtos rurais aos chineses (PIRES, 2015), sobretudo, caso haja manutenção ou até mesmo aumento do acirramento das disputas econômicas, tecnológicas, militares e geopolíticas sino-americanas (SEIXAS, 2020; SCHNEIDER et. al, 2020; FGV-EESP, 2021).

Discussão e Resultados

A eficiência e competitividade das cadeias do agronegócio brasileiro continuam crescendo ano após ano, independentemente das políticas econômicas, agrícolas, fundiárias, fiscais, trabalhista e cambiais dos governos que se sucedem. Não obstante, deve-se reconhecer que a recente desvalorização do real frente ao dólar, mais de 30% desde o início de 2020 (IPEA, 2020b), assim como a animosidade nas relações econômicas e geopolíticas sino-americanas e, ainda, a alta demanda interna chinesa por grãos e carnes — este último item afetado severamente desde 2019 com a peste suína africana —, potencializaram o cenário atual favorável às exportações brasileiras (BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; BRASIL, 2020e; SCHNEIDER et. al, 2020).

Em relação à balança comercial das exportações brasileiras do agronegócio, estas alcançaram US\$ 100,8 bilhões no ano de 2020, 6,77% maior que em 2019, e as importações foram de US\$ 13,04 bilhões, decréscimo de 5,2%, resultando um *superavit* para o setor de US\$ 87,76 bilhões, 48% de todo o faturamento no mercado externo (BRASIL, 2020b).

Por sua vez, a China, hoje o maior importador agropecuário mundial, ultrapassando a União Europeia e os Estados Unidos em 2019 com importações totalizando US\$ 133,1 bilhões (USDA, 2020), é o maior comprador dos produtos rurais do Brasil, havendo adquirido US\$ 30,9 bilhões no ano de 2019 e US\$ 33,9 bilhões em 2020, ao passo que os Estados Unidos, por exemplo, compraram US\$ 7,1 bilhões em 2019 e US\$ 6,9 bilhões em 2020. Portanto, comparando as compras

realizadas entre os anos de 2019 e 2020, constata-se que os chineses, mesmo durante a pandemia da Covid-19, aumentaram suas importações agropecuárias brasileiras em 9,8%, com participação de 31,97% em 2019 e de 33,7% em 2020 (BRASIL, 2021c; BRASIL, 2021d).

A China foi também o principal destino da *soja em grão*, adquirindo 73,2% da produção exportada pelo Brasil em 2020 (US\$ 20,9 bilhões) e US\$ 20,5 bilhões em 2019, com participação de 78,4% (BRASIL, 2021c; BRASIL, 2021d).

Além disso, a China é grande compradora também de: 1) *celulose*, US\$ 3,3 bilhões em 2019 (43,5%) e US\$ 2,9 bilhões em 2020 (48%); 2) *carne bovina fresca ou congelada*, US\$ 2,7 bilhões em 2019 (41%) e US\$ 4 bilhões em 2020 (50,3%); 3) *carnes suína fresca ou congelada*, US\$ 619 milhões em 2019 (41,6%) e US\$ 1,23 bilhão em 2020 (58,1%); 4) *carne de aves e suas miudezas*, US\$ 1,24 bilhão em 2019 (19,1%) e US\$ 1,27 bilhão em 2020 (22,9%); 5) *açúcares*, US\$ 390 milhões em 2019 (7,51%) e US\$ 1,28 bilhão em 2020 (14,5%); 6) *algodão em bruto*, US\$ 820 milhões em 2019 (31,1%) e US\$ 1,016 bilhão em 2020 (31,5%); 7) *algodão cardado, penteado ou línteres*, US\$ 2,85 milhões em 2019 (25,1%) e US\$ 4,52 milhões em 2020, (53,1%); 8) *couro*, US\$ 290 milhões em 2019 (25,1%) e US\$ 267 milhões em 2020 (27,5%); 9) *fibras têxteis*, US\$ 26,9 milhões em 2019 (61%) e US\$ 23,7 milhões em 2020 (62,9%); 10) *carnes de peixes congelados*, US\$ 18,7 milhões em 2019 (15,4%) e US\$ 12,6 milhões em 2020 (11,5%); 11) *crustáceos*, US\$ 16,8 milhões em 2019 (18%) e US\$ 10,7 milhões em 2020 (14%); 12) *gorduras e óleos vegetais*, US\$ 187 milhões em 2019 (24,4%) e US\$ 216 milhões em 2020 (23,8%); 13) *madeira em bruto*, US\$ 32,5 milhões em 2019 (37,2%) e US\$ 53,5 milhões em 2020 (46,1%); 14) *madeira em estilhas*, US\$ 51,5 milhões em 2019 (34,2%) e US\$ 69,6 milhões em 2020 (49,7%) (BRASIL, 2020d).

Nesse contexto, a China importou US\$ 30,9 bilhões em 2019 e US\$ 33,9 bilhões em 2020 do total das exportações realizadas pelo agronegócio brasileiro, ou seja, US\$ 100,8 bilhões em 2020 e US\$ 96,8 bilhões em 2019, portanto, o dobro da participação da União Europeia e quase cinco vezes a dos Estados Unidos no mesmo período (BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d).

Todos esses números ganham ainda mais relevância quando se constata que o Brasil exportou o total de US\$ 209,8 bilhões em 2020 (- 6,9%) e US\$ 225,3 bilhões em 2019 (- 5,8%), não obstante, alertando para a crescente dependência das aquisições chinesas, tendo em vista que os asiáticos compram, em números gerais, o total de 70% da soja produzida; 60% das carnes bovinas; 45% da celulose; 23% das carnes de aves e suas miudezas; 30% do algodão; 60% das fibras têxteis vegetais e 23% das gorduras e óleos vegetais. De se destacar, ademais, a compra dos chineses de 64% dos óleos brutos de petróleo e 66% do minério de ferro e seus concentrados (BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; BRASIL, 2020e; SCHNEIDER; CASSOL; LEONARDI; MARINHO, 2020).

Acrescente-se, ainda, ao resultado final, as aquisições agropecuárias realizadas por Hong Kong, US\$ 2,3 bilhões em 2020 e US\$ 2,4 bilhões em 2019, assim como, por Macau, US\$ 5,34 milhões em 2020 e US\$ 46,3 milhões em 2019 (BRASIL, 2020d). Aliás, China e Hong Kong foram responsáveis pela aquisição de 63,7% do volume exportado de carne bovina em 2020, percentual 65,58% maior que em 2019 (IPEA, 2020b).

Não obstante, o governo chinês ainda mantém elevadas restrições às importações brasileiras, especialmente de carne de frango, genética animal, milho, lácteos, arroz, frutas, etanol, açúcar e produtos processados derivados da soja, como é o caso do óleo e do farelo do grão. Em verdade, o Brasil exporta muita soja em grãos à China, contudo, os elementos processados, que contêm maior valor agregado, encontram forte restrição tarifária por parte do governo chinês (PIRES, 2015; TAMARINDO; PIGATTO, 2020).

Com isso, praticamente não há exportações expressivas dos derivados da soja, bem como, há, ainda, fortes barreiras sanitárias, fiscais e burocráticas para a exportação de carnes de aves e de suínos. O mesmo ocorre com os produtos manufaturados, que sofrem restrições por parte chinesa, que têm participação insignificante na pauta de exportação para o país asiático: aproximadamente 4,0% do total em 2020 (JANK, 2018; BRASIL, 2020d; TAMARINDO; PIGATTO, 2020).

Nesse contexto, e apesar de todo o impacto provocado pela pandemia da Covid-19 na economia mundial, especialmente na chinesa, que enfrentou uma queda histórica de 6,8% de seu PIB no primeiro trimestre de 2020, fechando

o ano com recuperação e crescimento de 2,3% — contudo, menor percentual em 44 anos (SEIXAS, 2020; HANCOCK et. al, 2021) —, tal situação, quando se avalia isoladamente os resultados do agronegócio brasileiro, não impactou os níveis de exportações brasileiras ao mercado chinês, em sua maioria de produtos agropecuários.

Portanto, mesmo com a forte desaceleração e deterioração da economia brasileira, o aumento das taxas de desemprego e queda do poder de compra, o que se viu, no ano de 2020, no que concerne às vendas internacionais brasileiras, é que a crise econômica causada pela pandemia da Covid-19 não prejudicou a balança comercial do País por conta da performance do agronegócio, que teve aumento das exportações, principalmente, em soja, carnes bovina, suína e de aves, celulose, óleos vegetais e açúcar (BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; SCHNEIDER et. al, 2020).

De fato, sem os recursos externos do agronegócio, haveria *deficit* na balança de pagamentos de US\$ 50,7 bilhões no ano de 2020 e US\$ 48,8 bilhões em 2019 (BRASIL, 2020d). Por sua vez, a tendência, ao menos a médio e curto prazo, é que as importações chinesas de *commodities* e de proteínas animais do Brasil não se alterem ou, em última análise, até aumentem em algumas cadeias, como é o caso, por exemplo, da carne bovina, já que a população chinesa está crescendo — principalmente a urbana —, assim como o consumo interno de grãos, carnes e lácteos. Não obstante, a sua população rural está diminuindo, situação que dificultará a diminuição da atual dependência de importações de grãos e de proteína animal (EMBRAPA, 2020; SEIXAS, 2020; SCHNEIDER et. al, 2020; FGV-EESP, 2021; SALATI, 2021).

Outro importante ponto a ser considerado nessa equação econômica e geopolítica são as relações sino-americanas, caso permaneçam conflituosas também no governo Biden que, por sua vez, deverá pressionar ainda mais o agronegócio brasileiro em razão dos compromissos assumidos em sua agenda ambiental e climática (SEIXAS, 2020; SCHNEIDER et. al, 2020; FGV-EESP, 2021; SALATI, 2021).

De se observar, nesse ponto, que Brasil e Estados Unidos são grandes concorrentes no agronegócio, já que possuem cadeias de produção e de exportação de produtos agropecuários muito semelhantes e, sobretudo, travam uma batalha pelos maiores clientes mundiais de *commodities* e de proteínas animais: a China e a União Europeia. Ademais, as recentes tensões comerciais e tarifárias nas relações sino-americanas, em um primeiro momento, beneficiaram sobremaneira o agronegócio brasileiro no governo Trump. Contudo, eventual novo acordo, alinhamento ou trégua nos conflitos, no governo Biden, deverá impactar as exportações agropecuárias brasileiras ao mercado chinês, visto que o governo de Pequim já se comprometeu com os norte-americanos — ainda no governo Trump — a aumentar as compras de produtos agrícolas em US\$ 32 bilhões até dezembro de 2021 (SEIXAS, 2020; SCHNEIDER et. al, 2020; USDA, 2020; WONG; KOTY, 2020; FGV-EESP, 2021; SALATI, 2021).

Importante rememorar, ademais, que os Estados Unidos costumavam ser o maior fornecedor agropecuário da China, mas foram ultrapassados pelo Brasil e, mais recentemente, até mesmo pela União Europeia. Outros fornecedores importantes atualmente dos chineses são Austrália e Nova Zelândia, ambos parceiros de acordos de livre comércio com a China (USDA, 2020), dos quais o Brasil não faz parte.

Não obstante as oportunidades de comércio, doravante será preciso acompanhar com muita atenção os passos geopolíticos da China, pois além da busca estratégica do controle sobre cadeias de produção e de comércio, ou seja, da origem à exportação, notadamente de grãos e de carnes *in natura*, fato é que os chineses vêm investindo e desenvolvendo novos fornecedores agropecuários na África, como é o caso, por exemplo, da Tanzânia, no Sudeste Asiático e até mesmo na Rússia (ESCHER; WILKINSON; PEREIRA, 2018; JANK, 2018; SEIXAS, 2020; PIRES, 2021).

Também por conta dos impactos da pandemia da Covid-19, Seixas (2020) alerta que a China está acelerando a mudança de algumas de suas estratégias no setor agropecuário, almejando, com isso: a) aumentar a diversificação de seus canais geográficos de importação; b) modernizar tecnologicamente as cadeias de produção, de insumos e mão de obra; c) aumentar a capacidade de estocagem, para melhor administrar as demandas, especialmente nos momentos de crise; e, d) retomar o projeto da ‘nova rota da seda chinesa’, também conhecido como ‘*one belt, one road*’, que prevê a ligação de 70

países da Ásia, da Europa e da África, para fins comerciais e de aumento da capacidade de produção e processamento de alimentos (SEIXAS, 2020).

Apesar da defesa dos interesses chineses, essa mobilização geopolítica poderá trazer enormes instabilidades e distorções, especialmente no que concerne a preços, ofertas de produtos, participação de mercado, controle de terras e até mesmo de cadeias de produção e de insumos, desestabilizando, assim, a dinâmica de mercados estabelecidos e o próprio desenvolvimento sustentável do agronegócio brasileiro, que enfrentará limitações de compradores, especialmente, de sua soja, milho, algodão, carnes, celulose e açúcar (ESCHER; WILKINSON; PEREIRA, 2018; JANK, 2018; SEIXAS, 2020).

Nessa conjuntura, o cenário geopolítico exigirá atenção do agronegócio, principalmente em relação aos maiores produtores e exportadores, pois a tendência é, de fato, de maior acirramento e competitividade internacional, razão pela qual as autoridades nacionais devem estabelecer novas rotas e parceiros comerciais e rever a estratégia das cadeias de produção, insumos e comércio dos principais produtos exportados, principalmente ao mercado chinês (SEIXAS, 2020; SCHNEIDER et. al, 2020).

Como tentativa de diversificação, Walendorff (2021) aponta que o Brasil, desde 2019, já realizou 108 aberturas de novos mercados aos produtos agropecuários brasileiros, como é o caso, somente no ano de 2021, de ovos ao Chile, sementes de arroz à Colômbia, carne suína e outros produtos derivados ao Camboja, bovinos e ovinos à Arábia Saudita, tripas e bexigas bovinas à Argentina.

Em arremate, não se pode ignorar, *in casu*, os efeitos deletérios das tensões políticas e ideológicas internas no resultado dessa equação geopolítica, assim como, as celeumas envolvendo a participação chinesa na implementação da tecnologia 5G no Brasil. Com efeito, todas essas questões, agravadas de forma desnecessária e sem nenhuma contrapartida no governo Jair Bolsonaro, principalmente por conta de declarações desmedidas do próprio presidente, de membros de sua família e de funcionários do alto escalão do governo, acabam prejudicando o País e o afasta do pragmatismo esperado nas relações comerciais internacionais, principalmente, no que concerne ao maior parceiro econômico do Brasil e maior comprador absoluto dos produtos rurais brasileiros.

Considerações finais:

Assim como o surto de ‘gripe espanhola’ no início do século XX, a pandemia causada pela doença Covid-19 abalou severamente o mundo, desestabilizando, desde o início de 2020, as relações sociais e as cadeias econômicas globais. Entretanto, apesar de certa melhora nos índices e nas perspectivas socioeconômicas, o ano de 2021 continuou permeado: a) pelos casos da doença; b) temores de novas ondas de infecções; c) descobertas de variantes do vírus; e, em certa medida, d) manutenção das medidas de distanciamento social, situações que continuam prejudicando vários segmentos da economia (inter)nacional, já deteriorados pela primeira onda.

Não obstante, a degradação dos níveis econômicos, o enorme *deficit* fiscal, agravado pelo aumento das despesas adicionais pelo governo para enfrentamento da pandemia e concessão de auxílios sociais, o aumento das taxas de desemprego e a queda do poder de compra do brasileiro, o que se constatou no ano de 2020, período inicial da pandemia, é que a crise econômica mundial causada pela Covid-19 não prejudicou as cadeias de produção e de comércio do agronegócio nacional, principalmente, as suas exportações do complexo soja (soja em grão, óleo e farelo), proteínas animais, produtos florestais, óleos vegetais e açúcar.

De fato, a detida análise dos números comprova que houve substancial crescimento da produção e das exportações do agronegócio em 2020, se comparado com 2019, e a razão dessa impressionante performance deu-se, principalmente, por conta: a) da alta e contínua demanda chinesa; b) do preterimento por parte dos chineses das importações de *commodities* e de proteínas animais norte-americanas; e, ainda, c) da forte desvalorização da moeda brasileira frente ao Dólar Americano e ao Euro, superior a 30% desde o início de 2020.

Em relação à balança comercial das exportações brasileiras do agronegócio, estas alcançaram US\$ 100,8 bilhões no ano de 2020, 6,77% maior que em 2019, e as importações foram de US\$ 13,04 bilhões, decréscimo de 5,2%, resultando um *superavit* para o setor de US\$ 87,76 bilhões, 48% de todo o faturamento no mercado externo (BRASIL, 2020b).

Por sua vez, a China continuou sendo o principal destino das exportações do agronegócio brasileiro, havendo adquirido US\$ 30,9 bilhões no ano de 2019 e US\$ 33,9 bilhões em 2020. Portanto, comparando as compras realizadas entre os anos de 2019 e 2020, constata-se que os chineses, mesmo durante a pandemia da Covid-19, aumentaram suas importações agropecuárias brasileiras em 9,8%, com participação de 31,97% em 2019 e de 33,7% em 2020 (BRASIL, 2021c; BRASIL, 2021d).

Os principais produtos impostados pelos chineses foram: a) soja em grão; b) carnes de bovino, frango e suíno; c) celulose; d) açúcar e melão; e) couro; f) óleos vegetais; g) papel; h) fumo em folhas; i) sucos de frutas; j) borracha sintética e artificial; k) extratos e ceras vegetais; l) algodão; m) resíduos vegetais para alimentação animal; e n) madeiras (BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; BRASIL, 2020e; IPEA, 2020b).

De se ressaltar que somente no complexo soja os chineses foram responsáveis pela aquisição de incriveis 73,2% (US\$ 21 bilhões) da produção exportada pelo Brasil em 2020 (16,3 milhões de toneladas). Com isso, a China teve participação de quase 33% do total das exportações do agronegócio brasileiro em 2020, o dobro da participação da União Europeia e quase cinco vezes a dos Estados Unidos no mesmo período (BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; BRASIL, 2020e).

Por sua vez, no que concerne às importações da China no contexto do agronegócio, o Brasil comprou pouco mais de US\$ 882 milhões, especialmente, de produtos florestais, hortícolas, leguminosas, raízes e tubérculos, rações, chás, cereais e frutas, assim como inseticidas, formicidas, herbicidas, compostos orgânicos e inorgânicos, fertilizantes, adubos, ácidos nucléicos, sais e sulfonamidas (BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; BRASIL, 2020e).

Nesse contexto, e por ser um dos principais setores da economia nacional e, principalmente, maior gerador de *superavit* da balança de pagamentos, havia preocupação de como a pandemia da Covid-19 impactaria as exportações brasileiras de *commodities* e de proteínas animais, principalmente, por parte da China, principal parceiro econômico do Brasil há mais de uma década e líder absoluto nas aquisições de produtos agropecuários brasileiros.

Ademais disso, o presente artigo demonstrou a importância para a economia do Brasil das relações comerciais com a China, bem como, que o país asiático continuará representando oportunidades ímpares para a economia nacional e, especificamente, ao agronegócio brasileiro, já que o crescimento da população chinesa, principalmente urbana, e de sua renda, demandarão ainda mais alimentos e tantos outros produtos de origem animal e vegetal, como é o caso do complexo soja, milho, carnes, açúcar, celulose e lácteos.

Os resultados do presente trabalho indicaram ainda que, além dos diversos desafios climáticos e socioambientais contemporâneos ao seu desenvolvimento sustentável, o setor agropecuário brasileiro deverá estar alerta com os atuais movimentos geopolíticos chinês, devendo, o quanto antes, diminuir a concentração de vendas para poucos compradores e, por consequência, estabelecer novas rotas e parceiros comerciais. Além disso, deverá rever a estratégia atual das cadeias de produção e de comércio dos principais produtos exportados ao mercado chinês, que, por sua vez, se movimenta para diminuir sua dependência externa de grãos e de proteínas animais.

Com efeito, as mudanças estratégicas almejadas no setor agropecuário chinês e a busca pela diversificação dos canais geográficos de importação, por meio do desenvolvimento de novos fornecedores agropecuários, representará, a médio e longo prazo, perdas significativas à economia do agronegócio nacional, notadamente, caso não ocorra o desenvolvimento substancial de novas rotas, acordos e parcerias comerciais e de produção.

Entretanto, é muito pouco provável que apenas um único país ou mesmo uma combinação de países conseguirá atender, com eficiência, à demanda potencial dos chineses, notadamente, em razão da eficiência e competitividade do agronegócio nacional. Portanto, a China representa — e continuará representando — oportunidades ímpares para o

agronegócio nacional e, sobretudo, à própria economia brasileira, já que a sua população e o crescimento da renda demandarão mais alimentos, principalmente grãos e carnes.

Não obstante, como bem advertiu a presidente da Sociedade Rural Brasileira, para o Brasil, “falar de futuro é falar da China”, de modo que o País “deve se comportar de maneira comercial e com muito respeito” (VENDRAMINI, 2021, p.1).

Em suma, o potencial do agronegócio brasileiro para produzir, exportar e abastecer o mercado interno e externo, mesmo durante a pandemia da Covid-19, tem sido um dos principais fatores de sustentação da economia brasileira, contudo, em razão das disputas geopolíticas internacionais, é preciso ter como foco o pragmatismo nas relações comerciais estrangeiras, especialmente em relação ao maior parceiro econômico do Brasil e do próprio agronegócio.

Referências

- BARROS, Geraldo Sant’Ana de Camargo; CASTRO, Nicole Rennó. **Especial Coronavírus e o Agronegócio, volume 2**: Impactos no PIB e no mercado de trabalho do agronegócio. 2020. 11 p. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA – ESALQ/USP. Disponível em: <https://cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/especial-coronavirus-e-o-agronegocio-volume-2.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- BRASIL, 2014. **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Processo 11080.013885/2007-65. Acórdão 1103-001.094, 1ª Câmara/3ª Turma Ordinária**, Relator André Mendes de Moura. Disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 17 jan. 2021.
- BRASIL, 2018. Empresa brasileira de Pesquisa Agropecuária. **A Pesquisa Agropecuária e o Futuro do Brasil**: Propostas para o sistema brasileiro de ciência, tecnologia e inovação. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/1600893/Proposta+para+subsidiar+candidatos+sobre+desafios+da+agricultura+tropica/33991880-61ba-e270-cd26-f4fa155ecf12>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- BRASIL, 2020a. Ministério da Economia. **COVID-19**: Ministério da Economia divulga lista dos setores mais afetados pela pandemia da Covid-19 no Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/ministerio-da-economia-divulga-lista-dos-setores-mais-afetados-pela-pandemia-da-covid-19-no-brasil>. Acesso em: 17 jan. 2021.
- BRASIL, 2020b. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agrostat – Estatística de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro**. Exportação e Importação. Disponível em: <http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>. Acesso em: 17 jan. 2021.
- BRASIL, 2020c. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agrostat – Estatística de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro**. Exportação e Importação, China, exportações, agronegócio – 2019-2020. Disponível em: <http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- BRASIL, 2020d. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Comex Stat, Exportação e Importação Geral**. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/26176>. Acesso em: 17 jan. 2021.
- BRASIL, 2020e. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **ComexVis, Exportação e Importação Geral**. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 17 jan. 2021.
- BRASIL, 2021a. Ministério da Economia. **Balança Comercial**, Jan/Dez de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>. Acesso em: 19 jan. 2021.
- BRASIL, 2021b. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Balança Comercial Preliminar Parcial Mensal**. Disponível em: https://balanca.economia.gov.br/balanca/pg_principal_bc/principais_resultados.html. Acesso em: 21 jan. 2021.
- BRASIL, 2021c. Ministério da Saúde. **Covid-19. Brasil registra 7.594.771 milhões de pessoas recuperadas**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/informes-diarios-covid-19/brasil-registra-7-594-771-milhoes-de-pessoas-recuperadas>. Acesso em: 23 jan. 2021.
- CASTRO, Nicole Rennó; BOTEON, Margarete; BACCHI, Mirian. Setores do agronegócio mais dependentes da demanda doméstica devem ser os mais prejudicados pelos efeitos do coronavírus. In: **Especial Coronavírus e o Agronegócio, volume 1** – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA – ESALQ/USP. Disponível em: <https://cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/especial-coronavirus-e-o-agronegocio-volume-1.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- CEPEA, 2020. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **PIB do Agronegócio**, 2020. Brasil, Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em: 17 jan. 2021.
- CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Panorama do Agro**, junho de 2020. Disponível em: https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama-do-agro#_ftn1. Acesso em: 17 jan. 2021.

DAVIS, John Herbert; GOLDBERG, Ray Allan. **A concept of agribusiness**. Division of Research. Boston: Graduate School of Business Administration. Harvard University. 1957. Disponível em: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.32106006105123;view=1up;seq=11>. Acesso em: 10 jan. 2021.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Estudos socioeconômicos e ambientais**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/53150898/em-busca-de-seguranca-alimentar-china-se-prepara-para-a-fase-pos-covid-19-e-pode-influenciar-o-agronegocio-brasileiro>. Acesso em: 23 jan. 2021.

ESCHER, Fabiano; WILKINSON, John; PEREIRA, Paulo. Causas e implicações dos investimentos chineses no agronegócio brasileiro. In: JAGUARIBE, Anna. (ed.). **Direction of Chinese global investments**: implications for Brazil. Brasília: FUNAG, 1ª ed., 2018.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **World Agriculture Toward 2030/2050**, The 2012 Revision, ESA Working Paper n. 12-03. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/esa/Global_perspectives/world_ag_2030_50_2012_rev.pdf. Acesso em: 23 jan. 2021.

SERIGATTI, Felipe. **Especialistas dizem como o novo governo Biden pode impactar o agronegócio brasileiro**. Globo.com. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/01/21/especialistas-dizem-como-o-novo-governo-biden-pode-impactar-o-agronegocio-brasileiro.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2021.

FITCH, 2020. Fitch Ratings. **Fitch Affirms Brazil at 'BB-'; Outlook Negative**, 18 Nov, 2020. Disponível em: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-brazil-at-bb-outlook-negative-18-11-2020>. Acesso em: 21 jan. 2021.

FITCH, 2021. Fitch Ratings. **New Brazilian Bankruptcy Law Is a Risk to Corporate Recoveries**, 20 Jan, 2021. Disponível em: <https://www.fitchratings.com/research/corporate-finance/new-brazilian-bankruptcy-law-is-risk-to-corporate-recoveries-20-01-2021>. Acesso em: 21 jan. 2021.

HANCOCK, Tom; ZHU, Lin; LIU, Lucille; SALAMAT, Rishaad; CURRAN, Enda; WANG, Fran. China's Growth Beats Estimates as Economy Powers Out of Covid. In: **Economics**, Bloomberg, 17 January 2021. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-18/china-s-economy-grew-2-3-in-2020-accelerating-global-rise>. Acesso em: 21 jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Indicadores Econômicos**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores#variacao-do-pib>. Acesso em: 23 jan. 2021.

IPEA, 2020a. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Agropecuária: Conjuntura Agrícola Brasileira**. Carta Conjunta nº 49, Nota de Conjuntura 22, 4º trimestre de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201127_cc_49_nota_22_outlook_agropecuaria-portugues.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021.

IPEA, 2020b. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Economia Agrícola**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/11/economia-agricola-13/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

JANK, Marcos Sawaya, 2018. **Brasil na guerra comercial EUA-China**. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/brasil-na-guerra-comercial-eua-china-marcos-jank/>. Acesso em: 04 ago. 2018.

JANK, Marcos Sawaya, 2021. **Macron e a falácia da autossuficiência em soja**. Folha de São Paulo, Seção Tendências/Debates, publicado em 20 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/macron-e-fal%C3%A1cia-da-autossufici%C3%Aancia-em-soja-marcos-jank/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

KAUFMAN, Martin; LEIGH, Daniel, 2020. **The imbalances of the world economy and the crisis of COVID-19**. International Monetary Fund, August 4, 2020. Disponível em: <https://blogs.imf.org/2020/08/04/global-imbalances-and-the-covid-19-crisis/>. Acesso em: 17 jan. 2021.

MONTE, Damares de Castro; LOPES, Daniela Biaggioni; CONTINI, Elisio. **China: Nova potência também no agronegócio**. Revista de Política Agrícola, ano XXVI, nº 3, p. 107-123, Jul./Set. 2017.

NEVES, Marcos Fava, 2016. **Vai agronegócio! 25 anos cumprindo missão vitoriosa**. 1ª ed. Editora Canoaeste, 538 p. 2016. Disponível em: https://udop.com.br/ebiblio/pagina/arquivos/02_01_2017_vai_agronegocio.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

NEVES, Marcos Fava, 2020; MARQUES, Vitor Nardini; MARTINEZ, Leticia Franco; CAMBAÚVA, Vinícius, 2020. **Os Desafios de Comunicação do Agronegócio: O Método "AgroPlanCom"**. Revista Agronomia Brasileira, e-ISSN 2594-6781, volume 4 (2020). Disponível em: <https://docplayer.com.br/198110613-Os-desafios-de-comunicacao-do-agronegocio-o-metodo-agroplancom.html>. Acesso em: 17 jan. 2021.

OPAS, 2021. Organização Pan-Americana da Saúde. **Folha informativa sobre COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 17 jan. 2021.

PAULINO, Luís Antônio. **A China: A procura do caminho para o desenvolvimento**. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Filosofia e Ciência da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Unesp, Campus de Marília, São Paulo, 2017.

RATINGS, Fitch, 2021. **New Brazilian Bankruptcy Law Is a Risk to Corporate Recoveries**. In: Fitch Ratings. Disponível em: <https://www.fitchratings.com/research/corporate-finance/new-brazilian-bankruptcy-law-is-risk-to-corporate-recoveries-20-01-2021>. Acesso em: 21 jan. 2021.

PIRES, Marcos Cordeiro, 2015. Notas sobre a parceria estratégica Brasil-China. In: SORIA, Adrián Bonilla; GARCÍA, Paz Milet (Edit). **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**, 1ª. ed – San José, FLACSO, CAF – Secretaría General, ISBN 978-9977-68-277-8, 2015.

PIRES, Marcos Cordeiro, 2021. **Com expansão na China e recessão nos EUA, país asiático deve se tornar 1ª economia global nesta década**. Jornal o Globo, Economia, reportagem de VARGAS, Ivan Martínez - 19/01/2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/com-expansao-na-china-recessao-nos-eua-pais-asiatico-deve-se-tornar-1-economia-global-nesta-decada-24843395>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SALATI, Paula. **Especialistas dizem como o novo governo Biden pode impactar o agronegócio brasileiro**. Agro, Portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/01/21/especialistas-dizem-como-o-novo-governo-biden-pode-impactar-o-agronegocio-brasileiro.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel; LEONARDI, Alex; MARINHO, Marisson de Melo. **Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação**. Estudos Avançados, vol. 34, n. 100, São Paulo, Sept./Dec. 2020, Epub Nov. 11, 2020, ISSN 1806-9592. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/178766/165383>. Acesso em: 21 jan. 2021.

SEIXAS, Mario Alves. China POS-COVID-19: um alerta ao agronegócio brasileiro. In: **Série Diálogos Estratégicos (NT33)**. Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas, Embrapa. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/26187851/China+P%C3%B3s-Covid-19+-Um+alerta+ao+agroneg%C3%B3cio+brasileiro.pdf/8379c5df-cdb6-7681-6091-00bae689a5b2?version=1.0#:~:text=Por%20outro%20lado%2C%20a%20pandemia,demanda%20de%20carne%20de%20aves>. Acesso em: 21 jan. 2021.

SHETTY, Shelly, 2020. **Fitch Affirms Brazil at 'BB-'; Outlook Negative**, 18 Nov, 2020. Disponível em: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-brazil-at-bb-outlook-negative-18-11-2020>. Acesso em: 21 jan. 2021.

STABILE, Marcelo C. C.; GUIMARÃES, André L.; SILVA, Daniel S.; RIBEIRO, Vivian; MACEDO, Marcia N.; COE, Michael T.; PINTO, Erika; MOUTINHO, Paulo; ALENCAR, Ane. **Solving Brazil's land use puzzle: Increasing production and slowing Amazon deforestation**. Elsevier Ltd., ScienceDirect, volume 91, February 2020, 104362. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837719309809>. Acesso em: 23 jan. 2021.

TAMARINDO, Ubirajara Garcia Ferreira; PIGATTO, Gessuir. **Tributação no Agronegócio: uma análise geral dos principais tributos incidentes**. 2ª ed. Leme: Editora JH Mizuno, 2020.

UNCTAD, 2020a. United Nations Conference on Trade and Development. **Global foreign direct investment falls 49% in first half of 2020**. Disponível em: <https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-falls-49-first-half-2020>. Acesso em: 17 jan. 2021.

UNCTAD, 2020b. United Nations Conference on Trade and Development. **COVID-19's economic fallout will long outlive the health crisis, report warns**. Disponível em: <https://unctad.org/news/covid-19s-economic-fallout-will-long-outlive-health-crisis-report-warns>. Acesso em: 17 jan. 2021.

USDA, 2020. United States Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service. **China: Evolving Demand in the World's Largest Agricultural Import Market**. September 2020. Disponível em: <https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2020-09/china-iatr-2020-final.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

USDA, 2021. United States Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service. Data & Analysis. **Brazil: Exporter Guide**. January 7, 2021. Disponível em: <https://www.fas.usda.gov/data/brazil-exporter-guide-5>. Acesso em: 17 jan. 2021.

VENDRAMINI, Teresa Cristina. **Falar do futuro é falar da China, que deve ser tratada com respeito, diz presidente da SRB**. Mercado, Agrofolha, entrevista concedida ao Jornal Folha de São Paulo em 4 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/falar-do-futuro-e-falar-da-china-que-deve-ser-tratada-com-respeito-diz-presidente-da-srb.shtml>. Acesso em: 19 jan. 2021.

WALENDORFF, Rafael. **Brasil abre seis novos mercados para o agronegócio em 2021**. Valor Econômico, Agronegócios, Brasília. Disponível em: <https://valor.globo.com/cdn.ampproject.org/c/s/valor.globo.com/google/amp/agronegocios/noticia/2021/02/12/brasil-abre-seis-novos-mercados-para-o-agronegocio-em-2021.ghtml>. Acesso em: 23 fev. 2021.

WHO, 2020a. World Health Organization. What is COVID-19?. **Coronavirus disease (COVID-19)**. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>. Acesso em: 23 fev. 2021.

WHO, 2020b. World Health Organization. Archived: WHO Timeline - COVID-19. 27 April 2020. In: **11 March 2020**. Disponível em: <https://www.who.int/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>. Acesso em: 21 jan. 2021.

WHO, 2021a. World Health Organization. **WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard**. 17 January 2021. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

WONG, Dorcas; KOTY, Chipman. The US-China Trade War: A Timeline. In: **China Briefing**. August 25, 2020. Disponível em: <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

WTO. World Trade Organization. **Trade shows signs of rebound from COVID-19, recovery still uncertain.** 6 October 2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

*Funções de colaboração exercidas**Ubirajara Garcia Ferreira Tamarindo:**Conceituação; Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);**Marcos Cordeiro Pires:**Conceituação; Metodologia; Investigação; Supervisão; Escrita (revisão e edição);*

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Missing Calvo? Latin America's love-hate relationship with the Investment Treaty Regime

Saudades de Calvo? A relação de amor e ódio da América Latina com o Regime dos Tratados de Investimento

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113289>

Lucas Silva Amorim

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil

lucas.amorim1@outlook.com  

Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil

marianabaccarini@gmail.com  

Henrique Zeferino de Menezes

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil

hzmenezes@gmail.com  

Abstract

For decades, following the views of the Argentine legal scholar Carlos Calvo, Latin American countries avoided adopting international investment treaties. The Calvo doctrine established that disputes between foreign investors and the state should only be settled by national courts, to the exclusion of international jurisdictions. This position eroded as numerous bilateral investment treaties (BITs) were signed during the 1980s and 1990s, exposing the countries of the region to investment lawsuits. Recently, a crisis of the investment treaty regime has been noticed in the region, with the denunciation of both BITs and the ICSID Convention, the non-recognition of arbitral awards, and the negotiation of a new model of investment treaties. The analysis of the historical process of rise and crisis of the investment regime in the region, through the review of documents and data on its effects, demonstrate that countries have taken measures to restrict the possibility of investor-State arbitration. In this sense, the region seems to be experiencing a return to Calvo's doctrine on the need to guarantee countries' decision-making autonomy in strategic policies.

Keywords: International Investment Agreements; Investment Treaty Regime; Latin America; Calvo Doctrine; Policy Diffusion;

Resumo

Por décadas, os países da América Latina evitaram adotar tratados de investimento seguindo os pensamentos do jurista argentino Carlos Calvo. A doutrina Calvo estabelecia que as disputas entre investidores estrangeiros e o Estado deveriam ser resolvidas pelos tribunais nacionais, à exclusão de jurisdições internacionais. Essa posição se erodiu à medida que um número crescente de tratados bilaterais de investimento (BITs) foi assinado nas décadas de 1980 e 1990, expondo os países da região a ações arbitrais de investimento. Recentemente, percebe-se uma crise do regime de investimentos na região, com a denúncia de BITs e da Convenção ICSID, o não reconhecimento de sentenças arbitrais e a negociação de um novo modelo de tratados de investimentos. Da análise do processo histórico de ascensão e crise do regime de investimento, através da análise de documentos e dados sobre os efeitos dos acordos de investimento, pode-se dizer que os países da região têm tomado medidas para restringir a possibilidade de arbitragem Investidor-Estado. Nesse sentido, estaríamos experimentando um retorno à doutrina de Calvo sobre a necessidade de garantir autonomia decisória sobre políticas públicas estratégicas na região.

Palavras-chave: Acordos Internacionais de Investimento; Regime dos Tratados de Investimento; América Latina, Doutrina Calvo; Difusão de Políticas;

Received: April 23, 2021

Accepted: October 10, 2021

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001 and Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Chamada MCTIC/CNPq Nº 28/2018).

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interest



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introduction

The investment treaty regime, especially its most tangible aspect, investor-state dispute settlement (ISDS), has recently been a target of criticism not only by the media and policymakers—from both developed and developing countries—but also in specialised literature. ISDS has already been accused of favouring investors to the detriment of the public interest (HAWKINS; HOLDEN, 2016), guaranteeing foreign agents undue influence in the formulation of public policies (PELC, 2017) and even of not fulfilling its mission of increasing foreign direct investment flows for low and middle-income countries (BERGER et al., 2011, BRADA; DRABEK; IWASAKI, 2020).

Opposition to the investment treaty regime—one of the pillars of the international liberal order—had resulted only in incremental reforms up to the 2000s. More recently, the legitimacy crisis that affects the regime has influenced a series of more extensive changes. The renegotiation of NAFTA sponsored by President Donald Trump severely limited the application of this dispute settlement mechanism. Meanwhile, the inclusion of ISDS in the TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) ended up becoming one of the deal-breakers for the European Union in its negotiations with the US. The Europeans sought to replace ISDS with a new investment court system that would introduce novelties such as permanent judges and an appeals mechanism if adopted (LAZO, 2015; BALIÑO; CAMPOS, 2020).

Once more, Latin America, like other moments in the history of the investment treaty regime, has a prominent, and somehow, *avant-garde* role in the global debates on this topic and the search for political and institutional solutions to the contradictions in the functioning of the mechanism under discussion. While reactions in the region are far from homogenous, the most recent developments regarding the investment treaty regime echo the ideas of Carlos Calvo, a 19th-century Argentine legal scholar and diplomat who seriously criticised the possibility of arbitration disputes between private companies and sovereign countries. He defended that the property of foreigners should be subject to the legal order of its host state. In this sense, it seems that the current criticisms of the regime retake a historic position of Latin American countries, which refused, for decades, to adhere to international agreements that established investor-state arbitration as the main form of dispute resolution.

Based on the chronology proposed by Jandhyala, Henizs and Mansfield (2011), which show the evolution of the investment treaty regime in three phases — adoption, proliferation and stagnation — we argue that this moment of criticism and reform of the regime could be considered a fourth wave which has its origins in Latin America and has spread throughout the developed world. Latin American countries have sought to limit the possibility of investment arbitration by denouncing investment treaties (Ecuador) or the procedural treaties that guarantee their enforcement (Bolivia and Venezuela); formulating a completely new treaty model that excludes ISDS from the array of measures investors have access to (Brazil) or even by taking advantage of a victory in an arbitral lawsuit to implement sweeping changes to the domestic regulatory environment (El Salvador).

The paper proposes a historical analysis, based on specialized literature and the review of documents from arbitration cases and aggregated data on the functioning and effects of investment rules in the region, to assess this change in the position of countries in the region regarding the investment treaty regime. It is questioned whether there is a return, even if figurative, to the principles defended by the countries of the region when the Calvo Doctrine watched over them. To understand this phenomenon better, section 1 will analyse the specificities of the investment treaty regime, bearing in mind that its logic of expansion obeyed different rules than policy coordination in multilateral forums and that this has important theoretical implications. In section 2, we explore the historical context of the 1980s in the region, with a focus on the abandonment of the Calvo Doctrine. In section 3, we seek to understand the reason for the adoption of BITs out of the array of other possible institutional solutions to the crisis. Section 4 further explores the most recent developments in the regime, especially the reactions of Latin American states in response to the breach of expectations with the regime.

Looking at the historical path the investment treaty regime has taken in the region — from the incorporation of the Calvo Doctrine into domestic law in the 19th century and the *No de Tokio* and the New Economic International Order

in the 1960s and 70s to more recent developments — it seems plausible to conclude that the recent reform efforts do not represent a radical change (i.e. a complete denial of international investment protection rules), but rather are reminiscent of the region's long history with this type of agreement and a return to principles of decision-making autonomy that resume central aspects of Calvo's Doctrine.

Specificities of the investment treaty regime

The breaking of European colonial empires after World War II led to a proliferation of decolonisation processes. While in the Americas these processes led to virtually all countries becoming independent during the 19th century, colonies existed in Africa and Asia as late as 1975. As the metropolitan jurisdiction became past in recently independent countries, an unanswered question was left hanging in the air: would European companies and investors be left to the "whims" of postcolonial governments?

At the time, the only remedy for foreign investors who felt aggrieved by supposedly illegal or unfair actions of the host country, besides counting on the national legal jurisdiction, was to resort to the diplomatic protection of their home country. This solution caused some problems for both the investors and the home countries. For investors, the lack of autonomy was blatant. They could not initiate the diplomatic protection procedure, only request their home country to do so. Once (and if) the procedure was initiated, all the investors' decision-making power was transferred to their home state in a process called subrogation. Afterwards, it would be up to the state to direct the case as it desired, even defending its interests to the detriment of its national's. Yet, even for the home state, there were demerits in this system. The political rather than juridical character of diplomatic protection had the potential to damage diplomatic relations with the host country of the investment in the case of a dispute (CHOI, 2007).

The institutional innovation used to circumvent this problem was the establishment of a direct litigation mechanism called investor-state dispute settlement (ISDS). The creation of the new procedure took advantage of a legal framework that was already used to settle disputes between states. Now investors no longer had to depend on the protection of their home country. Within ISDS, individuals and corporations can sue their host states directly before an arbitral tribunal. States signify their consent to international investment arbitration by signing and ratifying international investment agreements (IIAs)¹ with other states. These agreements establish legally binding standards for the treatment of foreign investors. While investment treaties alone are not able to make arbitral awards effective, the New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards guarantees the worldwide enforcement of investment treaty awards (CHOI, 2007).

In sharp contrast to other international economic regimes — such as the multilateral trade regime, which has the World Trade Organization as its focal point — a decentralized rule-making process is a central characteristic of the investment treaty regime. Negotiation and adoption of procedural rules usually take place in multilateral forums (e.g. the UNCITRAL Model Arbitration Rules and the ICSID Convention and Rules of Procedure). On the other hand, substantive rules, which are the ones that effectively create rights and duties between signatory states and foreign investors, are set up in the investment treaties themselves, a huge part of which is negotiated on a bilateral or regional basis. Together the investment treaties, the procedural rules, and the arbitral awards form what we call throughout this article the *investment treaty regime*² (BONNITCHA; POULSEN; WAIBEL, 2017).

¹ We use the terms international investment agreements and investment treaties as equivalents throughout this paper.

² While the investment treaty regime does not regulate all aspects of foreign investment, the degree of enforceability with which it is endowed makes it the centre of the more comprehensive *investment regime complex*. Besides investment treaties, the complex is formed by regimes based on other legal documents such as trade agreements, human rights and environment treaties, codes of conduct, and even investor-state contracts. We purposely avoid the more common term *international investment regime*, which fails to capture such subtleties in favour of the nomenclature proposed by Bonnitcha, Poulsen and Waibel (2017).

Despite the apparent stability and organicity of the regime as it is, the original plan for the regulation of foreign investment was the establishment of a multilateral regime. The Havana Charter, the founding document of the International Trade Organization that never came into force, already provided for “the adoption of a general agreement or statement of principles regarding the conduct, practices and treatment of foreign investment” (UNITED NATIONS, 1948). After that, other endeavours to adopt multilateral arrangements happened under the auspices of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

One of the first attempts, known as the Abs-Shawcross Draft Convention, failed to be adopted in 1967 and the issue only came up again in the 1990s. The original proposal was to include foreign investment protection and liberalization in the WTO Uruguay Round negotiations, but a coalition of developing countries thwarted that endeavour. OECD countries attempted to negotiate a Multilateral Agreement on Investment (MAI), but they failed to reach consensus even among more like-minded partners (CHOMSKY, 1998). It is possible to notice the level of disagreement by skimming through a commented version of the draft agreement (OECD, 1998).

The failure of these initiatives had a decisive influence on strategic diffusion and the wording of the BITs that imperfectly replaced the ambitious multilateral agreements proposals. Therefore, the impossibility of concluding any satisfactory multilateral agreement even among capital-exporting countries was one of the critical motives for extending the networks of bilateral agreements to as many countries as possible (ZENG, 2014). Bilateral and regional negotiations resulted in the signature of 3,318 IIAs between bilateral agreements and other agreements with investment provisions as of March 2019 (UNCTAD, 2019a). The strategy of abandoning multilateral forums in favour of bilateral negotiation also changes the dynamics of rulemaking. The attempt to coordinate the adoption of rules, typical of multilateral negotiations, gives way to a diffusion process, where the adoption of rules depends on the individual objectives of each actor.

For decades, Latin American countries refused to adhere to the international investment regime, making use of the premises and foundations of the Calvo Doctrine. However, from the 1980s and especially the 1990s, there was a huge wave of adhesions to bilateral investment agreements and, consequently, the investor-state dispute settlement mechanism. There are several explanations for the late entry of Latin American countries into the regime—factors associated with the dissemination of these standards as part of the market-oriented reform agenda, as well as strategic calculations by these countries to attract investment. What matters is that, in that period, the Calvo Doctrine was largely abandoned.

Explaining the demand for FDI promoting institutions: abandoning Calvo

Latin American resistance to granting special jurisdictional rights to foreign investors precedes the investment treaty regime. The Calvo Doctrine made the establishment of foreign investment conditional on the investors agreeing to abandon the possibility of resorting to diplomatic protection from their home country. The phrase *diplomatic protection* can be misleading, however. When diplomatic means were exhausted, states (especially European powers and the United States) were not afraid to resort to violence in pursuing their citizens' interests. The French interventions in Mexico in the 19th century — when the European nation used as *casus belli* the improper treatment of its nationals' property — are a clear example offered by Garcia-Mora (1950) of what became known, quite paradoxically, as gunboat diplomacy.

Latin American legal systems incorporated the Calvo Doctrine by either constitutional and statutory provisions or clauses in contracts signed between the government and foreign investors. Calvo justifies his doctrine on legal principles such as sovereign equality of states, non-intervention and reciprocity in the conduct of international relations, raising awareness to the post-colonial character the settlement of disputes involving property of foreigners had at the time:

Aside from political motives these interventions have nearly always had as apparent pretexts, injuries to private interests, claims and demands for pecuniary indemnities in behalf of subjects or even foreigners, the protection of whom was for the most part in nowise justified in strict law. According to strict international right, the recovery of debts and the pursuit of private claims does not justify *de plano* the armed intervention of governments, and, since European states invariably follow this rule in their reciprocal relations, there is no reason why they should not also impose it upon themselves in their relations with nations in the new world (CALVO, 1896 *apud* HERSHEY, 1907, p. 27).

Eventually, the doctrine was expanded and even the adoption of peaceful dispute settlement mechanisms such as investment treaty arbitration became frowned upon. After World War II, direct armed intervention stopped being an open legal question as the Charter of the United Nations (1945) had already outlawed the use of force in most cases. The justification for the continued adherence of Latin American countries to the Calvo Doctrine became one of economic protectionism. While the two world wars kick-started industrialisation in the region, import substitution industrialisation became a policy taken up by the states in the 1950s and 1960s. Foreign capital was seen as a competitor to the native industries still in their infancies. Offering special treatment to foreign investors was out of question (BAER, 1972, HIRA, 2007).

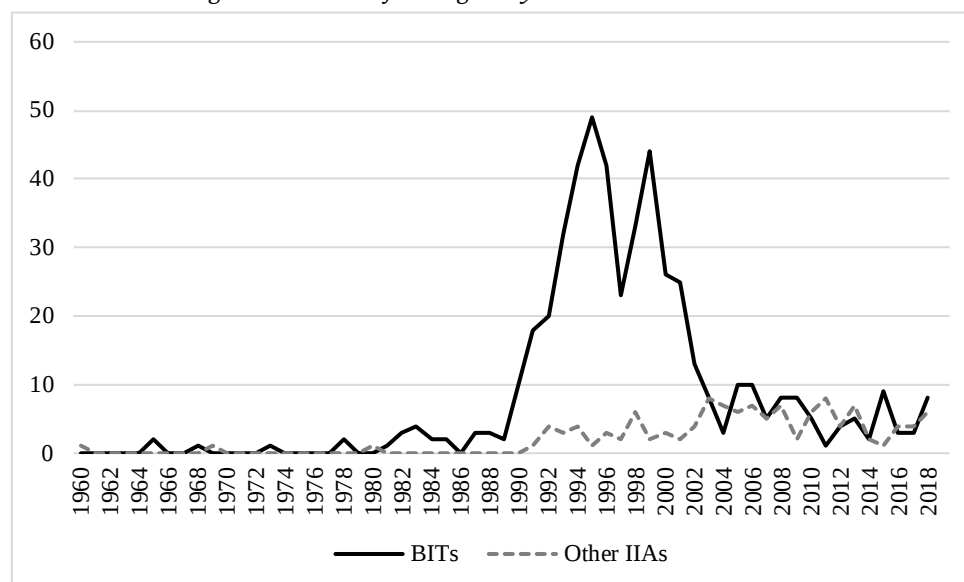
The unified opposition of Latin American countries to the adoption of international investment rules — and consequently, ISDS — was manifested in a World Bank meeting in 1964. Out of the 21 countries that opposed the creation of the International Centre for Investment Dispute Settlement¹⁹ were Latin American. This event of collective opposition to the investment treaty regime has become known as *El No de Tokio*, due to where the meeting took place (BAER, 1972, LAZO, 2015, LOWENFELD, 2009). It is possible to notice the influence of the Calvo Doctrine in the statement of Felix Ruiz, Chilean member of the World Bank's Board of Governors, at the time speaking on behalf of all Latin American countries:

The legal and constitutional systems of all the countries that are members of the Bank offer the foreign investor at present time the same rights and protection as their own nationals; they prohibit confiscation and discrimination and require that any expropriation on justifiable grounds of public interest shall be accompanied by fair compensation fixed, in the final resort, by law courts. The new system that has been suggested would give the foreign investor, by virtue of the fact that he is a foreigner, the right to sue a sovereign state outside its national territory, dispensing with the courts of law. This provision is contrary to the accepted legal principles of our countries and, de facto, would confer a privilege on the foreign investor, placing the nationals of the country concerned in a position of inferiority (ICSID, 2009, p. 606).

In the next decade, developing countries took advantage of their majority in the UN General Assembly to pass economic measures to their benefit. The proposition of resolutions such as the Declaration on the Establishment of a New International Economic Order and the Charter of Economic Rights and Duties of States sought to relativise private property, including the possibility of expropriating/nationalising foreign investments in terms favourable to developing countries—exactly the opposite of the objective of the investment treaty regime. Latin American countries, in the context of the Group of 77 (G77), participated in these movements (UNITED NATIONS, 1974a, 1974b).

Notwithstanding the collective opposition of Latin American countries to the investment treaty regime, the Calvo Doctrine began to erode in the 1980s. Throughout the 1970s and 1980s, Latin American countries only signed 20 IIAs. That number exploded in the 1990s to an impressive 289 according to the United Nations Conference on Trade and Development's database on investment treaties (UNCTAD, 2019b). The 1990s was also the decade in which many countries of the region adhered to the ICSID Convention (ICSID, 2020). During the next two decades, 140 more treaties were signed. The evolution of these numbers can be seen in the graph shown in Figure 1.

An analysis of the historical context from the 1980s onwards will be required in order to understand this change and Latin American countries' motivation to abandon a three-decade-old strategy of not adopting investment treaties with arbitration provisions. The literature dedicated to understanding the dissemination of international investment agreements emphasises, in particular, three causes behind countries in the region joining the international investment regime late.

Figure 1 - Number of IIAs signed by Latin American countries³

Source: UNCTAD (2019b)

Elkins, Guzman, and Simmons (2006) understand investment treaty diffusion as a rational process that happens in a context of competition for capital. Given the acute balance of payments crises Latin American countries suffered in the 1980s, the attraction of foreign investment would be an important contribution to minimise its macroeconomic effects. This theoretical approach is broadly based on rational choice assumptions that treat the game of FDI as being determined by the incentives (and disincentives) offered by the countries to investors. Briefly, the argument is that the adoption of investment treaties is given as the result of competition among developing countries for the limited amount of FDI available. Signed BITs would divert investment flows before allocated to competitors to the signee.⁴

Jandhyala, Henizs and Mansfield (2011) highlight the role of norm-emulation with the goal of generating both acceptance from developed countries and a feeling of adequacy on the part of the developing countries. The argument defended by the authors is that the investment treaty regime expanded in a process of norm-emulation. The process is described as happening in three waves. The first wave goes from the beginning of the regime to the late 1980s. It was an effort led by developed countries in response to the problem of nationalisation of multinationals in developing countries. This first wave is marked by the signature of IIAs between developed and developing countries (i.e. North-South BITs) revealing clear receivers and suppliers of FDI. The interest of the capital-exporting country would be to protect its investors, while the capital-importing country would be interested in increasing the inflow of FDI.

The second wave has a characteristic that differentiates it from the previous wave; developing countries increasingly signed treaties between themselves (i.e. South-South BITs). The authors call this phenomenon *strange BITs*⁵ (JANDHYALA; HENIZS; MANSFIELD, 2011, p. 1049). The mere existence of these strange BITs defied the previous explanation about investment treaties. After all, why would countries sign investment agreements with countries that did not have the potential to benefit them with an increased flow of FDI? This argument is especially important in the case under study as this second wave is the period when the bulk of Latin American treaties were signed.

³ Statistics refer to the following countries: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay and Venezuela. These are the original nineteen *No de Tokio* countries plus Cuba, not present at the meeting due to its withdrawal from the World Bank in 1960. The option to consider all signed and not only ratified treaties is justified because we wanted to have a measure of the countries' (especially their executive branches) willingness to adopt IIAs, and not of treaties in force.

⁴ For a counterargument to the rational competition for capital theory see Poulsen and Aisbett (2013).

⁵ Although Elkins, Guzman and Simmons (2006) had already identified this occurrence of strange BITs, they did not explore the concept any further.

The answer provided by the authors was that the second wave did not have the same motivations as the first one. Instead, the signature of these strange treaties was motivated by a logic of fitting in, i.e. even developing states started to perceive BITs as the appropriate form of protecting foreign investors. According to Jandhyala, Henizs and Mansfield (2011, p. 1053) this logic results from the “increased political commitment by governments of both developed and developing countries to economic liberalism and the freer international flow of goods, services and investments”. Keep in mind that this period largely coincides with the rise and consolidation of neoliberalism in many countries of the region, due to conditionalities imposed by creditors and international organizations or to presidents aligned with the neoliberal agenda taking office.

A third argument is based on the information asymmetries associated with the negotiation process and consequently the impossibility of foreseeing the costs associated with the rules of the dispute settlement mechanisms contained in these agreements. Poulsen (2011, 2013) follows Weyland's (2006, 2008) argument that the diffusion of investment treaties did not arise from a fully rational process, but rather was given in a framework of bounded rationality determined by the distribution of capabilities and power given according to the historical context.

In a context of bounded rationality, decision-makers' options of institutional solutions are limited by two heuristics. First, the heuristic of availability, which is due to the limited time and attention they have to select the policy. These limitations give the most available and memorable policy choices a privileged spot on the agenda. It means that decision-makers may be more inclined to adopt a policy if it has been implemented in a neighbouring country or a country with cultural affinities, for example. Second, the heuristic of representativeness, in which the decision-makers rationality is limited in their assessment of success and failure. An institutional innovation usually diffuses slowly until the first example of apparent success. Even though a single data point is not enough to get to a definitive answer about the effectiveness of the policy, decision-makers take a mental shortcut and are quick to emulate the policy. When time passes and the expectations are not met, the enthusiasm also diminishes and the impetus to adopt the policy is brought down (WEYLAND, 2006).

This seems to be the case with the investment treaty regime. Before the 1990s, the quality of the information about FDI was still relatively poor, curbing the possibility of a thorough analysis of the effectiveness of BITs as a tool to promote foreign direct investment. While it was possible to conduct research through other methods (the author retrospectively suggests surveys with investors), the heuristic of availability may have led decision-makers to ignore this possibility in favour of the anecdotal evidence available to them at the time (POULSEN, 2013).

Three elements in the 1980s' Latin America may have increased the possibility of misinterpretation due to the heuristic of availability. In the first place, the very context of budget crisis coupled with the idea that FDI was a good option to deal with economic problems faced in the period may have influenced decision-makers to overestimate BITs' potential to promote an increase in the FDI inflow. According to Poulsen (2013, p. 5) “governments desperately seeking foreign investment should be particularly easily swayed that investment treaties help attract foreign capital”.

Second, the absence of (publicly known) investment treaty arbitration cases may have potentialized the idea that investment treaties were harmless. According to UNCTAD's (2019c) database on investment dispute settlement, the first case involving a Latin American country, *FEDAX v. Venezuela*, only happened in 1996, just one year after the period in which the majority of new treaties were signed.

Thirdly, the 1980s was a period in which capital-exporting countries and international organisations began to campaign or promote investment treaties as an adequate policy in dealing with foreign investment. This amplified the possibilities of getting BITs with developed countries and may have put investment treaties at the top of Latin American decision-makers' minds when the crisis hit (BONNITCHA; POULSEN; WAIBEL, 2017, p. 19).

The three different analyses, grounded in distinct theoretical perspectives on the diffusion and transfer of norms and policies, are not contradictory and apparently reinforce each other in explaining such a profound change. In general

terms, changes in the international political and economic context during the 1980s and 1990s, associated with regime changes in some countries, as well as government alternation and the emergency of a new national economic agenda led countries in the region to adhere to the international investment regime.

In the next section, we further elaborate on a *fourth wave* in the investment treaty regime in Latin America. Efforts lead by some countries limit the possibility of ISDS litigation and, tentatively, mark a return of some form to the Calvo Doctrine. The underestimated costs and lack of evidence of real benefits of investment treaties left Latin American countries feeling cheated.

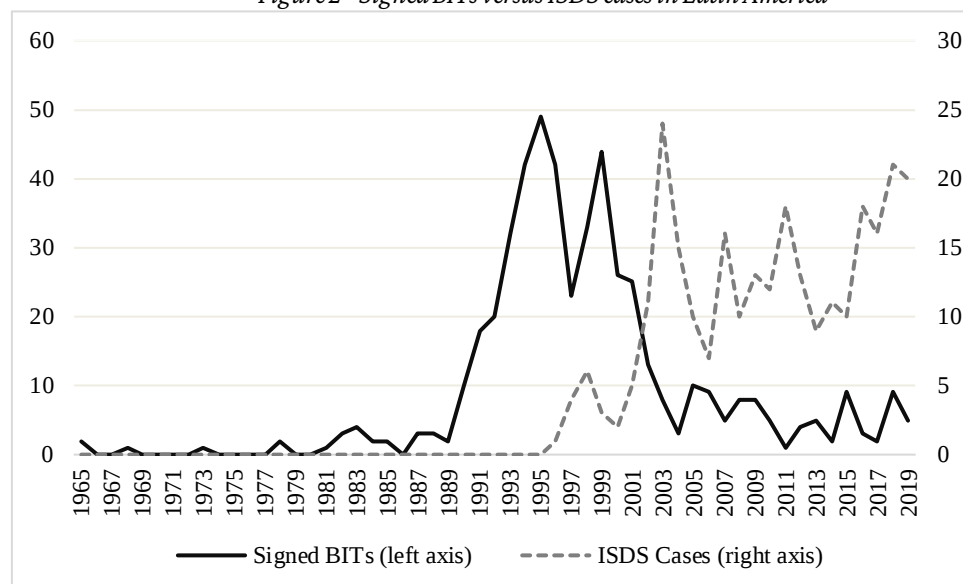
The Great Disappointment: legitimacy crisis and a return to Calvo?

The investment treaty regime was created by capital-exporting countries and therefore reflects their interests. However, the heterogeneity of their positions on how it should be shaped lead to the failure of the earlier attempts at creating a multilateral investment regime. Even though, the draft texts that came out of these meetings has an impact on the provisions found in the myriad BITs and other IIAs signed since the beginning of the regime in the 1960s. The failure of the multilateral negotiations and the use of its content for the negotiation with developing countries explain how a regime that propagates mainly through bilateral negotiations keeps a sense of coherence (ZENG, 2014).

Although the construction of an international regime with a dispute settlement mechanism based on arbitration has been a demand from developed countries, they are not immune to such an instrument. Capital-exporting countries were not prepared to be the target of arbitral suits. When the 1998 NAFTA arbitral case *Loewen v. United States* came out, it was a turning point for the United States. After the repercussion these cases had in the media and civil society organisations, efforts were made to limit the interpretative space arbitrators had in relation to the treaty clauses through binding interpretations issued by the NAFTA Free Trade Commission. This prudent, restrained reaction sought to fix that specific issue with no drastic changes to the agreement.

In Latin America, the threat this represented for the states also only became clear when the first cases of investment arbitration were publicised. Early cases like the 1996 *FEDAX v. Venezuela* definitely had an impact on the image investment treaties had in the region. This first batch of ISDS cases is what marks what Jandhyala, Henizs and Mansfield (2011) call the third wave in the investment treaty regime, a period of reflection in which countries were more deliberate in their choice to sign or not sign new treaties. This is shown in the graph in Figure 2 by the sharp decline in the number of treaties signed after 1996, the year of the first Latin America ISDS case, and the stabilisation in the number of signatures in a lower threshold from the 2000s onward up to 2007.

Figure 2— Signed BITs versus ISDS cases in Latin America



Source: UNCTAD (2019a, 2019b)

More recent cases, such as *Oxy v Ecuador* (2007), *Pac Rim v El Salvador* (2008), *Chevron v Ecuador* (2009), *Philip Morris v Uruguay* (2010) and the many lawsuits related to public debt against Argentina (the first one being *Abaclat and others v Argentina*, from 2008) are just a few examples of the many investment treaty lawsuits that were initiated even after countries started perceiving IIAs as a risk. Whereas the previous third wave is marked by the reduction of the number of signed treaties, the regime has not sailed through calm waters since then as the flat line of the graph might suggest. More recently, the world has witnessed a series of reactions against the investment treaty regime in the region but also in developed countries (UNCTAD, 2019c).

While it is outside of the scope of this paper to analyse each response individually, these reactions seem to be stronger in Latin America than in the other areas of the globe and even in the developed countries. While the first batch of ISDS cases served as an initial exposure to the “antigen”, the second batch of arbitral suits triggered a full-scale “immunological response”, due to the institutional memory states kept. Remmer (2019, p. 806) adds that this stronger response might not be due to an exaggeration on the part of Latin America, but a justified reaction since the region is disproportionately targeted by ISDS suits:

Nowhere is this [the risks of ISDS] more evident than in the Latin American and Caribbean region, whose states have been disproportionately challenged by investment treaty claims and by comparatively high rates of investor success in dispute arbitration. Not surprisingly, the political reaction against ISDS and investment treaty guarantees has also been unusually vehement in the region, leading a number of countries to eschew, formally denounce, or otherwise defect from the existing system of investor-state dispute arbitration.

As Weyland’s (2006) bounded rationality theoretical framework predicted, the initial enthusiasm gave place to disappointment as the costs of joining the regime became clear and the evidence for its advantages are, up to this day, ambiguous (BONNITCHA; POULSEN; WAIBEL, 2017, p. 179). This renewed period of resistance to the investment treaty regime in the 2010s after this second batch of ISDS cases represents a *fourth wave* in the investment treaty diffusion process. A summary of the frustrated expectations and responses is provided in Table 1. The so-called Bolivarian Republics (Bolivia, Venezuela and Ecuador) seem to be the most visible and radical example of opposition to investment arbitration. While the first two countries have focused their efforts against the most procedural aspect of the regime, having denounced the ICSID convention and initiated a process of renegotiation of their networks of BITs, Ecuador went a step further and denounced many of the international investment treaties it had previously ratified (COSTA; LUÍS, 2016, BAS, 2018a).

Table 1 – Summary table of the fourth wave in the investment treaty regime

Expectations	Frustrations	Responses
Capital inflow in the context of a generalised financial crisis in the region.	Ambiguous evidence of increased FDI inflow.	<u>Latin America</u> Denunciation of both BITs and the ICSID Convention. Non-recognition of arbitral awards. Negotiation of a new model of investment treaties. Reformulation of the domestic legal order to strengthen environmental provisions.
Market-oriented reforms and modernization of public management in a context of crisis	Crisis of the neoliberal model. Criticism of a wide set of international rules, including the investor-state dispute settlement. Investment treaties written to benefit capital exporters.	<u>Developed Countries</u> Treaty language clarification. Appeals mechanism. Labour and environmental clauses. Trump's NAFTA renegotiation (exceptional case).
Low economic, social and political costs in joining the regime.	Region disproportionately affected by ISDS cases. Policy space affected by arbitral awards (Regulatory chill).	

Source: Table elaborated by the authors.

Although more timid, other countries adopted changes that were based on the limitation of the possibility of ISDS with the intention of increasing its level of autonomy from the regime, in consonance with the Calvo Doctrine. Brazil, always an outlier for never having ratified neither the ICSID Convention nor any of the BITs it signed, created a new model of investment treaty in response to its new role as an important capital exporter. This new treaty model called CFIA (Cooperation and Facilitation Investment Agreements) does not offer the country's consent to investor-state arbitration and substitutes ISDS for a series of state-state dispute settlement procedures that involve consultations, mediation and as a last resort state-state arbitration. El Salvador, on the other hand, took advantage of the victory in an ISDS case against the mining company Pac Rim and made a series of changes in its internal regulatory order with an intention of strengthening environmental protection. While it did not revoke any of the investment treaties it signed, the victory in the ISDS case worked as a catalyst for a series of actions aimed at increasing the autonomy the country has concerning the investment treaty regime (BAS, 2018a).

Reactions in developed countries were, in general, more restrained than in Latin America. The European Union's proposal is more reformist and seeks not to address the root of the problem, granting special jurisdictional rights to investors, but to create an appeals procedure to try to solve the problem of inconsistent decisions by arbitral tribunals that plagues the regime. That is despite the European Parliament's opposition to the inclusion of ISDS in new trade agreements to which the EU is a party taken in light of the recent ISDS cases in Europe such as *Vattenfall v Germany* (2009) (LAZO, 2015, BAS, 2018b). Under President Obama, the United States had reformulated its model BIT in an effort to answer the most pressing criticisms of the investment regime: inconsistency in language that would give too much interpretative sway to arbitrators, and labour and environmental provisions to attend to domestic constituencies (trade unions and environmentalists). The changes introduced have been described as "modest and incremental" by Stokes and Patel (2012, p. 22) (ANDERSON, 2017).

Besides Australia's ban on ISDS in new treaties, a change that was quickly reversed with the transition from a Labor to a Liberal-led government (KWAN, 2015), the most radical development in the developed countries has been Trump's NAFTA renegotiation. The reforms introduced by the trilateral negotiation have led to the creation of what can be seen as two bilateral investment regimes under the recently ratified United States -Mexico-Canada Agreement (USMCA). Between Canada and the United States, the possibility of arbitration has been completely eliminated, while between

Mexico and the United States, ISDS is still possible, but under severely restricted conditions (i.e. only in disputes involving certain industries). Investment relations between Canada and Mexico will probably be governed by the more liberal CPTPP, the spiritual successor to Obama's TPP,⁶ which was abandoned by Trump in the first days of his administration (UNITED STATES, 2018). Such a counterintuitive chain of events deserves, however, more careful consideration in another study.

Conclusion

First, it is important to emphasize the unique characteristics of the investment treaty regime. Unlike other international economic regimes, such as the monetary and trade regimes, the investment regime is not structured within a multilateral organization, but from a wide range of bilateral agreements, which converge itself with the acceptance of similar basic principles, norms, rules, and a critical decision-making procedure, the investor-state arbitration. This raises important theoretical considerations regarding its expansion process, the adherence to and legitimization of its norms and rules. Likewise, the crises and retractions of the regime respond to processes linked to political interests that express themselves unilaterally, but that can happen in a coordinated way or in blocks.

While part of the literature was dedicated to understand the diffusion of investment protection rules in the region based on particular theoretical interpretations, we looked at a "multivariable" explanation which reached a synthesis of the main approaches to capture the nature of the complex historical context that led to the massive adoption of treaties in the 1990s. Certainly, the competition for capital was a plausible explanation regarding the need to balance the crisis in Latin America countries during the *Década Perdida*⁷ of the 1980s. Meanwhile, the ideological role of international organisms and governments aligned with neoliberalism is another is another pertinent explanation for the adherence to globally outlined normative standards.

These two mentioned aspects explain why the regime expanded in the past, while the analysis of the concrete effects produced by the adherence to the regime is especially useful to understand why it has been the target of backlash more recently. Understanding the economic pressures and the information asymmetry as a fundamental factors in the negotiation of investment treaties helps to explain the severe underestimation of the risks involved in adhering to the regime especially by developing countries. The expectation of importing capital, attracting investments, and increasing technology transfer to sustain economic growth actually led to a wave of investment litigation. The costs and risks associated with this kind of international litigation, as well as the reduction of the countries political and regulatory autonomy, led to complaints, defections and reforms in the investment treaty regime in the region.

Latin America's behaviour, in the case, seems to follow the idiom "once bitten, twice shy" as the reactions from the governments of the region are more assertive than most of the developed countries'—to the notable exception of the United States, under an exceptionally nationalistic and anti-globalist president. While modest reforms seem (or, at least, seemed in the case of the US) to be enough to appease the anxieties caused by the regime's legitimacy crisis in the developed countries, the Latin Americans' worries were only effectively addressed, in most cases, by the elimination of the (legal or factual) possibility of investor-state arbitration. While we do not in any way perceive this situation as the rebirth from the ashes of the Calvo Doctrine, it is a remarkable historical parallel that must not be ignored.

⁶ Respectively, the Trans-Pacific Partnership and Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, the latter includes most of the parties of the former to the exception of the United States.

⁷ Lost decade, in Spanish and Portuguese.

References

- ANDERSON, Greg. How did investor-state dispute settlement get a bad rap? Blame it on NAFTA, of course. **The World Economy**, vol. 40 n. 12, p. 2937-2965, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/twec.12515>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- BAER, Werner. Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations. **Latin American Research Review**, v. 7, n. 1, p. 95-122, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2502457>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- BAS V., Magdalena (2018a). Detrás de la autonomía: América Latina y la solución de controversias inversor-Estado. **Densidades**, n. 23, p. 11-31. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326305589_Detrás_de_la_autonomia_America_Latina_y_la_solucion_de_controversias_inversor-Estado. Acesso em: 23 abr. 2021.
- BAS V., Magdalena (2018b). Régimen de solución de controversias inversor-Estados: ¿resistencias del modelo relacional en un marco institucional de las relaciones internacionales? **Relaciones Internacionales**, n. 54/2018, p. 163-178, 2018b. Disponível em: <https://doi.org/10.24215/23142766e032>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- BERGER, Axel; BUSSE, Matthias; NUNNENKAMP, Peter; ROY, Martin. More stringent BITs, less ambiguous effects on FDI? Not a bit! **Economics Letters**, v. 112, n. 3, p.270-272, 2011. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2011.05.026>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- BALIÑO, Sofia; CAMPOS, Soledad Lea. **The USMCA Is Now In Force. How will it impact North American trade policy?** 2020. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/usmca-impact-north-american-trade>. Acesso em: 17 set. 2020.
- BONNITCHA, Johnatan; POULSEN, Lauge N. Skovgaard; WAIBEL, Michael. **The Political Economy of the Investment Treaty Regime**. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- BRADA, Josef C.; DRABEK, Zdenek; IWASAKI, Ichiro. Does Investor Protection Increase Foreign Direct Investment? A Meta-Analysis. **Journal of Economic Surveys**, 30 set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/joes.12392>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- CALVO, Carlos. **Le Droit International Théorique et Pratique**. Paris: Arthur Rousseau Éditeur, 1896.
- CHOI Won-Mog. The present and future of the investor-State dispute settlement paradigm. **Journal of International Economic Law**, v. 10, n. 3, p.725-747, 2007. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1093/jiel/jgm024>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- CHOMSKY, Noam. Domestic Constituencies. **Z Magazine**. 1998. Disponível em: <https://zcomm.org/zmagazine/domestic-constituencies-by-noam-chomsky/>. Acesso em: 26 jul. 2019.
- COSTA, José A. F.; LUÍS, Daniel T. Repúblicas bolivarianas e o ICSID: será que o inimigo não é outro? **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, v. 1, n. 16, p. 189, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2016.16.525>. Acesso em: 23 de abr. 2021.
- ELKINS, Zachary; GUZMAN, Andrew T.; SIMMONS, Beth A. Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960–2000. **International Organization**, v. 60, n. 4, p.811-846, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818306060279>. Acesso em: 23 de abr. 2021.
- GARCIA-MORA, Manuel R. The Calvo Clause in Latin American Constitutions and International Law. **Marquette Law Review**, v. 33, n. 4, p. 205-219, 1950. Disponível: <https://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol33/iss4/1>. Acesso em: 23 de abr. 2021.
- HAWKINS, Benjamin; HOLDEN, Chris. A Corporate Veto on Health Policy? Global Constitutionalism and Investor-State Dispute Settlement. **Journal of Health Politics, Policy and Law**, v. 41, n. 5, p.969-995, 2016. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1215%2F03616878-3632203>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- HIRA, Anil. Did ISI fail and is neoliberalism the answer for Latin America? Re-assessing common wisdom regarding economic policies in the region. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 27, n. 3, p.345-356, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000300002>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- HERSHEY, Amos S. The Calvo and Drago Doctrines. **The American Journal of International Law**, v. 1, n. 1, p. 26-45, 1907. Disponível: <https://doi.org/10.2307/2186283>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- ICSID. **History of the ICSID Convention: Volume II-1**. Washington, D.C.: ICSID Publications, 2009.
- ICSID. **Database of ICSID Member States**. 2020. Disponível em: <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/about/Database-of-Member-States.aspx>. Acesso em: 27 maio 2020.
- JANDHYALA, Srividya; HENISZ, Witold J.; MANSFIELD, Edward D. Three Waves of BITs: The Global Diffusion of Foreign Investment Policy. **Journal of Conflict Resolution**, v. 55, n. 6, p.1047-1073, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0022002711414373>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- KWAN, Edwina. **Australia's conflicting approach to ISDS: where to from here?** 2015. Disponível em: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a7ebe795-dbc1-4e9c-9530-3b8906fab263>. Acesso em: 2 jun. 2020.
- LAZO, R. Polanco. The No of Tokyo Revisited: Or How Developed Countries Learned to Start Worrying and Love the Calvo Doctrine. **ICSID Review**, v. 30, n. 1, p.172-193, 2015. Disponível: <https://doi.org/10.1093/icsidreview/siu028>. Acesso em: 23 abr. 2021.

LOWENFELD, Andreas F. The ICSID Convention: Origins and Transformation. **The Georgia Journal of International and Comparative Law**, v. 38, n. 1, p.47-61, 2009. Disponível: <https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1109&context=gjicl>. Acesso em: 23 abr. 2021.

OECD. **The Multilateral Agreement on Investment: Draft Consolidated Text**. 1998. Disponível em: <http://www1.oecd.org/daf/mai/pdf/ng/ng987r1e.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

PELC, Krzysztof J. What Explains the Low Success Rate of Investor-State Disputes? **International Organization**, v. 71, n. 03, p.559-583, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818317000212>. Acesso em: 23 abr. 2021.

POULSEN, Lauge N. Skovgaard. **Sacrificing Sovereignty by Chance: Investment Treaties, Developing Countries, and Bounded Rationality**. PhD Dissertation, London School of Economics and Political Science, United Kingdom. 2011. 393 f.

POULSEN, Lauge N. Skovgaard (2013). Bounded Rationality and the Diffusion of Modern Investment Treaties. **International Studies Quarterly**, v. 58, n. 1, p.1-14, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/isqu.12051>. Acesso em: 23 abr. 2021.

POULSEN, Lauge N. Skovgaard; AISBETT, Emma (2013). When the Claim Hits: Bilateral Investment Treaties and Bounded Rational Learning. **World Politics**, v. 65, n. 2, p.273-313, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0043887113000063>. Acesso em: 23 abr. 2021.

REMMER, Karen L. Investment Treaty Arbitration in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 54, n. 4, p. 795-811, 2019. Disponível em: <https://larlrasa.org/articles/10.25222/larr.154/>. Acesso em: 23 abr. 2021.

STOKES, Mathews; PATEL, Niraj. **BIT and beyond: advancing the U.S.-India economic relationship**. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2012.

UNCTAD. Draft Convention on Investments Abroad: Abs-Shawcross Draft Convention. In: **International Investment Instruments: a Compendium**, Geneva and Nova York, v. 5, n. 1, p. 301-303, 2000. Disponível em: http://unctad.org/en/Docs/dite2vol5_en.pdf. Acesso em: 02 out. 2017.

UNCTAD. **Investment Policy Monitor No. 21**. 2019a. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d2_en.pdf. Acesso em: 28 mar. 2019.

UNCTAD. **International Investment Agreements Navigator**. 2019b. Disponível em: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>. Acesso em: 05 set. 2019

UNCTAD. **Investment Dispute Settlement Navigator**. 2019c. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement>. Acesso em: 05 set. 2019

UNITED NATIONS. **United Nations Charter**. New York, 1945.

UNITED NATIONS. **Act of the United Nations Conference on Trade and Employment**. Havana, 1948. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf. Acesso em: 07 nov. 2019.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Declaration on the Establishment of a New International Economic Order**. A/RES/S-6/3201. New York, 1974a.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Charter of Economic Rights and Duties of States**. A/RES/29/3281. New York, 1974b.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. Chapter 14: Investment. In: **United States-Mexico-Canada Agreement**. 2018. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/14-Investment.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

WEYLAND, Kurt. **Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

WEYLAND, Kurt. Toward a new theory of institutional change. **World Politics**, v. 60, p. 281, 2007. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/wpot60&div=15&id=&page=>. Acesso em: 23 abr. 2021

ZENG Huaqun. Balance, Sustainable Development, and Integration: Innovative Path for BIT Practice. **Journal of International Economic Law**, v. 17, n. 2, p.299-332, 1 jun. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/jiel/jgu019>. Acesso em: 23 abr. 2021.

Authors' Contributor Roles

Lucas Silva Amorim:	Conceptualization; Methodology; Visualization; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation);
Mariana Pimenta Oliveira Baccarini:	Conceptualization; Methodology; Validation; Project Administration; Supervision; Writing (Review & Editing);
Henrique Zeferino de Menezes:	Conceptualization; Methodology; Validation; Project Administration; Funding Acquisition; Supervision; Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#).

Neoliberalismo, Políticas de Gênero e feminicídio na América Latina

Neoliberalism, Gender Policies and femicide in Latin America

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113519>

Kathleen Kate Dominguez Aguirre
Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Brasil
katedominguezaguirre@gmail.com  

Resumo

Há 30 anos cresce exponencialmente o número de feminicídios na América Latina, paralelamente aos projetos e acordos neoliberais feitos nos países da região em benefício do Norte Global, sobretudo das potências dominantes na política internacional. No mesmo período, violência de gênero e direitos das mulheres ganham centralidade em programas originados ou mediados por organismos de cooperação internacional, especialmente a Organização das Nações Unidas – ONU, debatendo e institucionalizando nos países signatários medidas paliativas para as consequências decorrentes dos projetos que estes próprios organismos implantaram no Sul Global. Nesta conjuntura, evidencia-se e problematiza-se a crescente dos feminicídios na América Latina apesar das agendas humanitárias da cooperação internacional e países do Norte Global, a partir de teóricas/os do Sul Global, sob perspectiva decolonial e metodologia de análise regressiva-progressiva. Conclui-se que a combinação entre abordagem reformista de pautas feministas e políticas neoliberais implicam exploração e/ou morte de mulheres latino-americanas e perpetuam a dependência geopolítica moderna/colonial.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Feminicídio; América Latina;

Abstract

The number of femicides in Latin America has grown exponentially over the past 30 years, in parallel to the neoliberal politics and agreements made in the countries of the region, for the benefit of the Global North, especially the dominant powers in international politics. In the same period, gender violence and women's rights came centre stage in programs originated or mediated by international organisations, especially the United Nations - The UN, debating and institutionalising for the member countries, trying to alleviate the consequences resulting from the ideologies that these very organisations implemented to the Global South. With this state of affairs, the increasing femicide in Latin America, despite the humanitarian agendas of international cooperation and the countries of the Global North, has highlighted and problematised, based on theories from the Global South, under a decolonial perspective and regressive-progressive analysis. We conclude that the combination of a reformist approach to feminist agendas and neoliberal policies implicates the exploitation and/or death of Latin American women and perpetuate modern/colonial geopolitical dependence.

Keywords: Neoliberalism; Femicide; Latin America;

Recebido: 29 abril 2021
Aceito: 01 setembro 2021

A autora contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dela, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da agenda acordada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, está incluída a *Igualdade de Gênero* que propõe “acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte” (UNICEF, 2015). Esta meta articula o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento de 1994 e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995.

Há uma continuidade nos acordos e projetos internacionais de políticas públicas com vistas à equidade de gênero e à extinção da violência contra mulheres. Contudo, de 1990 para cá, desde que organizações de mulheres centro-americanas passaram a utilizar o termo *feminicídio* para denunciar e reivindicar justiça pela morte sistemática de mulheres por razões de gênero, os índices desse crime não só se elevaram, como alcançaram picos alarmantes e configurações brutais se disseminando ao longo da América Latina (SEGATO, 2005).

Se há esforços da política internacional em combater estes tipos de crime e o compromisso das nações do Norte Global com o bem-estar e a vida das mulheres latino-americanas, por que cada vez mais o gênero feminino segue morrendo violentamente na América Latina – em vida, pelo medo e terror de ser mulher cis/trans ou travesti¹, e biologicamente, por meio de golpes, facadas, tiros, apedrejamentos, incinerações, espancamentos e alto nível de crueldade?

Não há respostas consolidadas para este problema angustiante, mas neste artigo busca-se contemplá-lo situando o fenômeno do feminicídio na América Latina sob uma perspectiva do Sul Global (CONNELL, 2012), propondo uma abordagem que articule a teoria decolonial (QUIJANO, 2005; MALDONADO-TORRES, 2019) ao método marxiano de análise regressiva-progressiva (PRATES, 2012), ou seja, no próprio movimento histórico-dialético de constituição dos feminicídios no Sul Global como um fenômeno necessário à configuração e manutenção do sistema-mundo moderno/colonial, tendo em vista, portanto, indagar formas de combate que levem em conta a matriz econômica e política destas mortes.

Com esta finalidade, discute-se o marco teórico e possíveis chaves analíticas do feminicídio como mecanismo moderno/colonial e problematiza-se em que medida políticas de gênero hegemônicas contribuem para o combate à violência contra as mulheres do Sul Global, em especial as latino-americanas. Para tanto, problematiza-se de forma introdutória as contradições entre objetivos das agendas globais dirigidas pela ONU e de seus programas humanitários com enfoque em gênero desenvolvidos em parceria com governos nórdicos, e as reformas neoliberais impostas pelas suas agências e tratados – dos quais são beneficiários os países dominantes da política mundial e seus aliados do Norte. A conclusão retoma o conjunto deste debate propondo delineamentos analíticos sobre o fenômeno na América Latina.

Feminismo e neoliberalismo: uma contradição que mata

O processo de produção científica tem uma condição geopolítica que, em geral, pressupõe uma divisão social do trabalho, onde o Norte Global produz teorias a serem aplicadas na periferia colonizada (CONNELL, 2012). Esse modelo é exportado para o Sul Global como uma *bomba cultural* (BERNARDINO-COSTA; MALDONADO-TORRES; GROSGOUEL, 2019). E, desta forma, a inclusão do que é “diferente” nas teorias atuais depende de um confronto deste aparato hegemônico, o que implica a desestabilização e realocação do centro geopolítico a partir das produções da periferia global. Neste sentido, o conjunto de autores/as com os quais dialoga-se a seguir situa-se predominantemente nas Teorias do Sul Global, como projeto político-epistêmico integrado à experiência intelectual e política do colonizado (GROSGOUEL, 2008).

¹ Cisgênero é a pessoa que se identifica com o gênero designado no nascimento. Pessoas transexuais e transgênero são as que não se identificam com o sexo e/ou gênero designado a si quando do seu nascimento. Já as travestis são pessoas que não se reconhecem dentro do sistema binário mulher/homem, sendo assim membros de um terceiro-gênero (Nogueira; Aquino; Cabral, 2017).

A descoberta do Novo Mundo é, para os decoloniais, o marcador antropoceno da modernidade devido a sua relação global de colonização que fundou um sistema-mundo moderno (QUIJANO, 2005; MALDONADO-TORRES, 2019). A experiência colonial iniciada neste período também implicou lutas descolonizadoras nos territórios dominados, posteriormente convertidas em teorias fundamentais sobre os impactos deste encontro nas sociedades modernas (CONNELL, 2012).

Contudo, as lutas por libertação não necessariamente foram capazes de romper com as estruturas coloniais, implicando na manutenção de poderio das antigas Metrópoles através de novas formas culturais e econômicas de domínio e controle do sistema-mundo moderno/colonial, ou seja, de um aparato chamado *colonialidade* (GROSFOGUEL, 2008). Já decolonialidade “[...] refere-se à luta contra a lógica da colonialidade e seus efeitos materiais, epistêmicos e simbólicos” (MALDONADO-TORRES, 2019, p.36), sem romper com a modernidade, mas buscando superá-la, podendo manter ou ressignificar alguns de seus elementos. Esta resposta à colonialidade só estará apta se houver rompido a relação de assimilação colonizador/colonizado.

Nestes termos, uma investigação decolonial do feminicídio na América Latina deve transformar a análise de gênero, descortinando sua colonialidade, através da compreensão das vozes na política de gênero que, na periferia global, está entrelaçada às dinâmicas de colonização e globalização; do pressuposto de que o poder colonial intencionalmente e violentamente estruturou a ordem de gênero nas sociedades colonizadas; do entendimento basilar de que as dinâmicas de gênero são coletivas e não podem ser reduzidas ao indivíduo (CONNELL, 2016).

Neste esquema, gênero é uma estrutura multidimensional que padroniza os arranjos pelos quais grupos e indivíduos atuam socialmente, mas que é mutável, se adapta e reinventa conforme demandas e crises sociais, políticas e econômicas. Gênero, portanto, está em disputa e perspectivas feministas decoloniais e devem tomar cuidado com as expectativas das inclinações reformistas, uma vez que intervenção neoliberal e cooptação de pautas identitárias são processos interconectados que desmantelam e evitam organizações políticas ameaçadoras ao sistema de dominação, adaptando-as ideologicamente às agendas hegemônicas. Analisar feminicídio depende, portanto, de compreender suas relações e políticas também em escala global, entendendo como economias, territórios e Estados são generificados “[...] na era das empresas transnacionais, da internet e da política global neoliberal” (CONNELL, 2016, p.42).

Tendo isso em vista apontou-se a *Igualdade de Gênero* como um dos 17 ODS da Agenda 2030 que sucedem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, acordados pela ONU no final da década de 1990 com foco nos países considerados “em desenvolvimento”, especialmente os mais pobres, e com prazo expirado em 2015. A Agenda 2030 amplia a esfera de ação e investimento do/no setor privado, propondo reformas estruturais sob a liderança dos países considerados desenvolvidos. Curiosamente, há um antagonismo entre as metas da ONU – manutenção da paz e da segurança internacional através da erradicação da pobreza, da fome zero e da agricultura sustentável, educação de qualidade, acesso à água potável, desenvolvimento econômico e industrial, conservação do meio ambiente etc – e as práticas e interesses dos países dominantes que compõem permanentemente seu Conselho de Segurança, especialmente os EUA.

Nos antecedentes desta agenda, muitos acordos foram feitos no âmbito da política e da economia internacional tendo por finalidade manter a desigualdade a nível global. Por exemplo, os acordos e imposições do FMI e do Banco Mundial aos países do Sul Global, denominados pelo Norte como “em desenvolvimento”, especialmente na África e na América Latina na década de 1980 (FEDERICI, 2019; CONNELL; PEARSE, 2015). O Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e a Rodada Uruguai e agências como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização do Comércio Mundial (OCM), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) sempre favoreceram as potências mundiais em detrimento do Sul Global a partir de programas que supostamente visam seu desenvolvimento (BATISTA, 1992; SANTOS, 2017; GONÇALVES, 2018). E a ONU é a principal matriz destes tratados, além de também responsável pela sua manutenção, como podemos

identificar na própria citação compromissada dos ODS às suas versões contemporâneas e órgãos competentes, como o projeto *Doing Business*, o Acordo TRIPS e as propostas do relatório *Um Ajuste Justo* em 2017.

Pode ser uma organização ao mesmo tempo comprometida com as reformas trabalhista e previdenciária no Brasil e a erradicação da pobreza, o bem-estar e a vida de mulheres latino-americanas (KRAWCSUN; GOMES; SOUZA, 2020; FIDELES, 2019)? Problematicando estas contradições, podemos tomar como exemplo a articulação entre a ONU Mulheres, as Embaixadas Nórdicas, a Universidade de Brasília – UnB, ONG's e pesquisadoras feministas na concretização do projeto Diálogos Nórdicos (2020) que debateu em 2018 os benefícios da equidade de gênero para a economia, a política e o bem-estar social com base nos ODS para 2030. Ao final deste mesmo ano a Suécia lançou o *Manual de Política Externa Feminista*, sendo que desde 2014 adota uma política externa voltada para mulheres, que na Bolívia teria gerado mais de 500 empregos autônomos e no Chile campanhas para igualdade de gênero com foco nos homens. Além disso, no 08 de março de 2020 os Primeiros-Ministros Nórdicos afirmaram estar comprometidos em proteger os direitos das mulheres (SOLBERG et al, 2020).

Com base na sua experiência², feministas nórdicas sugerem a interrupção do pessimismo sobre o Estado, argumentando que a combinação entre os movimentos feministas de base e leis estatais propiciaram políticas públicas e regimes favoráveis à igualdade de gênero nos seus países de origem (CONNELL & PEARSE, 2015; MOTTA; CAMPOS, 2020). Discutindo esta alternativa para o Sul Global, argumenta-se aqui que se origina de um posicionamento geopolítico antagônico às experiências de mulheres latino-americanas.

Por exemplo, atualmente a América Latina integra o eixo periférico da política e economia internacional. Suas pequenas e médias nações “possuem recursos humanos, agrícolas ou minerais abundantes (inclusive energia), mas não detém capacidade militar de articulação diplomática, tendendo a agir de maneira fragmentada e constituindo uma zona em disputa pelos demais eixos” (VISENTINI, 2019, p.16-17). Sendo território em potencial para investimentos lucrativos na área da infraestrutura, mineração, serviços, agronegócios e Defesa, frágil e debilitado política, social, militar e economicamente, torna-se palco de crescente “[...] competição intercapitalista, o qual opõe, principalmente, as antigas potências industriais e as emergentes da semiperiferia” (VISENTINI, 2019, p.17), conflito protagonizado especialmente por EUA e China (o primeiro tentando interromper o avanço e influência do segundo, ambos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU).

Esta fragilidade dos países periféricos implica que suas agendas internacionais se resumam “[...] à manutenção de sua existência como nação e das elites locais no poder” (VISENTINI, 2019, p.7). Dentre estes o Brasil, integrante do BRICS³ desde 2006, está oscilando devido às crises governamentais, econômicas e sanitária, correndo o risco de ser rebaixado definitivamente para o eixo periférico e tornar-se um dos seus membros gigantes na América Latina.

Por sua vez, a Dinamarca está entre os países associados ao grupo dominante da política mundial (formado por EUA, Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia). Embora este e outros países nórdicos, como a Noruega, a Suécia e a Finlândia, sejam representados como modelo de políticas por equidade de gênero, sustentabilidade ambiental e economia, ainda nos anos 2000 eles também estavam entre os países europeus que mais consumiam a cocaína proveniente dos cartéis de drogas situados na América Latina (SANTOS; RINALDI, 2011), que mais importavam mulheres e crianças em situação de tráfico sexual (DIAS, 2005), predominantemente latino-americanas e que, mesmo que de forma intermediária entre os países dominantes e periféricos do mercado global, exploram recursos naturais e a mão-de-obra desta região por meio da instalação de empresas transnacionais nos seus territórios (VISENTINI, 2019).

² Em países como Noruega, Suécia, Dinamarca e Finlândia, que se organizaram em torno de regimes de *welfare states* social-democratas, as pautas de movimentos feministas foram adotadas conforme as demandas do mercado corporativo, e das disputas entre partidos conservadores, cristãos e liberais, aumentando o acesso de mulheres ao mercado de trabalho através da oferta de serviços públicos para o *cuidado*, para além da saúde e educação. Contudo, isso não impactou estruturalmente nas relações e divisões de trabalho em gênero. As mulheres, em geral, passaram a ocupar postos de trabalho em serviços sociais e nas áreas das Ciências Humanas, mantendo a figura e papel da mulher como majoritariamente pertencente ao âmbito da reprodução e do cuidado, enquanto os homens permaneceram nas áreas da economia e das Ciências Exatas (MOTTA; CAMPOS, 2020).

³ Grupo de países considerados emergentes ou semiperiféricos, composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Retrocedendo um pouco mais, entre os anos de 1996 e 1998 desenvolveu-se uma pesquisa sobre violência doméstica em 16 comunidades latino-americanas com mulheres afetadas pela violência intrafamiliar e agentes de serviços estatais de atendimento a estas mulheres (SAGOT, 2000). Intitulada *Ruta Crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina* (SAGOT, 2020), a investigação foi coordenada pelo Programa Mulher, Saúde e Desenvolvimento da OPS/OMS⁴ e financiada pelos governos da Suécia e da Noruega.

Foi um trabalho relevante para o tema, devido à abrangência internacional na América Latina, a metodologia qualitativa, a análise desde a experiência das mulheres vítimas, assim como dos avanços e obstáculos institucionais no tratamento deste problema social, fornecendo um panorama da violência doméstica que pode culminar no feminicídio íntimo. Contudo, destacam-se também na investigação alguns impasses relacionados à matriz moderna/colonial da violência de gênero e, por continuidade, do feminicídio na América Latina e das suas vias de combate estatais.

O primeiro problema emergente é que, embora discuta as problemáticas institucionais deste caminho trilhado pelas mulheres em situação de violência, trata de uma abordagem individualista com solução punitivista. Disso deriva o segundo problema, que é próprio desta via internacional de combate às violências de gênero. Está no fato de que os direitos humanos dessas mulheres estão edificados não no direito à dignidade humana, mas na lógica da economia do mercado mundial, de ter uma vida saudável *para trabalhar*. Ou seja, enquanto nos países nórdicos as políticas estatais de gênero combinaram demandas feministas de divisão do trabalho doméstico e acesso ao mercado de trabalho aos critérios dos partidos cristãos, conservadores e liberais sobre a atuação pública de mulheres, na América Latina o manejo das pautas se deu em torno da violência de gênero, também conforme concessões de organismos internacionais e da Igreja Católica, orientadas para o trabalho reprodutivo e a exploração da mão de obra das mulheres pobres, ocultando a violência letal contra mulheres, conectada a outras redes ilegais, como a de drogas e de tráfico sexual, que suprem o consumo do Norte Global.

Com este histórico, é irônico que feministas do Sul inspirem-se nos feminismos escandinavos, porque as mulheres de lá se beneficiam do terror e da exploração que cerceia a vida e a liberdade das mulheres daqui; porque as políticas por equidade de gênero destes países estão centradas na unidade familiar que provém de valores tradicionais brancos europeus e, portanto, alheios à realidade latino-americana; disso se depreende a reprodução dos paradigmas do Norte como civilização e dos países do Sul como eternas colônias a serem civilizadas pelos europeus – hoje estendida aos EUA e sua máscara humanitária; e, por fim, encobre o fato de que, embora modelos de políticas corretivas de gênero, países como Suécia e Dinamarca e outros nórdicos como a Finlândia, possuem as mais altas taxas de violência de gênero física e sexual da Europa (BLANCO, 2017).⁵

Neste cenário e devido à crescente violência letal contra mulheres nos últimos 30 anos, pensar a realidade das mulheres latino-americanas depende de situarmos as políticas neoliberais como produto do colonialismo histórico (BROWN, 2019). Atualmente, o sistema neoliberal faz com que “[...] empresas menores, que suprem as maiores ou operam nos nichos que estas deixam abertos, *operem* em mercados informais de trabalho e *somem* a maioria dos empregos industriais das mulheres”⁶ (CONNELL & PEARSE, 2015, p.277). Para tanto, este processo foi revigorado pelos projetos desenvolvimentistas e pesquisas sobre as relações de gênero instrumentalizados através da cooperação internacional em parceria com feministas do Sul.

⁴ Organização Pan Americana da Saúde/ Organização Mundial da Saúde

⁵ Estendendo esta análise a países do Sul Global, Colômbia e Chile, assim como a Dinamarca, são considerados *aliados regionais* das potências dominantes, especialmente por sua localização estratégica para a área da Defesa, sendo os EUA a liderança do eixo com controle quase exclusivo das Organizações Internacionais (VISENTINI, 2019). Na América Latina estes mesmos países andinos estão entre os modelos de governança com foco nas políticas de gênero (CAF, 2019). Por sua vez, também estão entre os países com alto índice de assassinatos de mulheres e população trans por razões de gênero na América Latina, sendo que a Colômbia está entre os líderes mundiais de feminicídios, e o Chile, apesar das reformas e políticas contra a violência de gênero – sejam culturais ou legislativas – mantém sua taxa de feminicídios no mesmo nível que a da Colômbia, sem sofrer grandes alterações nos números absolutos (UNICEF/CEPAL, 2020; ARCE; CHAUD, 2020).

⁶ As adaptações nas palavras grifadas são minhas, para fins de concordância.

A manipulação destas políticas combinada à segunda onda neoliberal evidencia uma conexão direta entre as reações masculinistas e seus ataques explícitos aos direitos humanos e à política neoliberal, tornando “[...] invisíveis as normas e as desigualdades sociais geradas pelos legados da escravidão, do colonialismo e do patriarcado” (BROWN, 2019, p.55). Mas como isso impacta na morte das mulheres latinoamericanas?

Na América Latina está concentrado o crescimento demográfico mundial, representando tanto uma mão de obra reserva e mercado consumidor, quanto crises migratórias como a ilustrada pela fronteira EUA-México (VISENTINI, 2019). Na lógica do mercado neoliberal, isso exige o manuseio e controle das formas de viver e morrer neste eixo periférico, conforme as demandas e configurações das grandes potências do poder internacional. Isso fica bem ilustrado pelos altos índices de feminicídios e transfeminicídios não-hegemônicos⁷ na fronteira entre Estados Unidos e México (SEGATO, 2005; VALENCIA, 2010), no pacífico colombiano (LOZANO-LERMA, 2016) e no Brasil (BENEVIDES; NOGUEIRA, 2020).

Inclusive a Bolívia, receptora de pesquisas e projetos por equidade financiados pela Suécia desde a década de 1990, está entre os países com maior taxa de feminicídios da América Latina, ficando atrás de Honduras e Salvador (UNICEF/CEPAL, 2020). Já o México, que lidera este ranking junto ao Brasil em números absolutos e acompanha a Bolívia na taxa de assassinatos de mulheres, teve os casos de feminicídios disparados após a assinatura do NAFTA, acordado entre EUA, México e Canadá em 1994, sendo que só em *Ciudad Juárez* houve um aumento de 700% destes crimes entre 1993 e 2001. Este histórico implicou na Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma vida livre de Violência, promulgada em 2007. Contudo, mesmo passada mais de uma década, continuam subindo os índices de feminicídio no país, sendo que entre 2017 e início de 2020 houve um aumento de 137% dos casos (TORRE, 2020).

No Brasil, o quinto país do mundo que mais mata mulheres (WAISELFISZ, 2015), e líder no assassinato de pessoas trans e travestis – majoritariamente do gênero feminino (LAGATA; BALZER; BERREDO, 2016; BENEVIDES; NOGUEIRA, 2020) – o número de mulheres assassinadas entre 1980 e 2010 teve uma elevação de 217,6% (IPEA; FBSP, 2020). Estes dados também evidenciam a elevação de 46% dos assassinatos de mulheres entre 1990 e 1996. Embora a taxa tenha caído em 2007 (logo após a promulgação Maria da Penha), desde 2008 voltou a crescer. Mesmo com a criação da Lei do Feminicídio em 2015, os números seguiram crescendo exponencialmente (IPEA; FBSP, 2020).

Não é possível afirmar a proporção exata dentre as cifras de homicídios que corresponde à imputação de feminicídio, devido à subnotificação dos casos. Considerando também as mortes de mulheres consequentes de tortura, estupro, lesões corporais, suicídios em contexto de extrema opressão de gênero, encontro de cadáveres em locais públicos ou desaparecimento de mulheres, pressupõe-se que há muitos casos ainda não notificados e/ou ocultos nas cifras hegemônicas de feminicídios.

Contudo, o cruzamento de dados sobre o homicídio de mulheres no Brasil entre os anos de 2007 e 2017 identificou que 28,5% dos crimes ocorreram dentro da residência e 10,7% tiveram o local de ocorrência ignorado, além de que houve um aumento de 29,8% do homicídio de mulheres com utilização de armas de fogo dentro das residências no decênio analisado, com elevação acentuada entre 2015 e 2017. Estas mortes relacionadas à elevação de registros de feminicídios pelas Polícias e à literatura internacional sobre o fenômeno, levam à previsão de que muito provavelmente decorreram da violência doméstica, configurando sua maioria em feminicídio íntimo (IPEA/FBSP, 2019).

Além da subnotificação de dados do assassinato de mulheres cis no Brasil, considera-se também que seus números são distorcidos por não serem contabilizados os transfeminicídios. A falta de registro destes casos dificulta o diagnóstico mascarando os números reais, sendo que quase todas as vítimas são mulheres trans ou travestis e a maioria dos crimes é consumado nas ruas, um cenário comumente ignorado pelas reformas e políticas de gênero propostas por organismos e corporações internacionais (BENEVIDES; NOGUEIRA, 2020).

Com base nos critérios da II Convenção da ONU de 1948, Jesus (2013) considera o cenário de violência letal contra pessoas trans no Brasil como um tipo de genocídio (JESUS, 2013). O feminicídio com caráter genocida também já

⁷Geralmente cometido por grupos ou desconhecidos, não decorrentes da violência doméstica, íntima ou intrafamiliar.

foi retratado na história com a caça às bruxas na Europa do século XVI que promoveu “[...] a construção de um novo papel feminino para a nova disciplina do trabalho capitalista” (FEDERICI *apud* MENEGHEL; LOZANO, 2017, p.121).

Mesmo os feminicídios íntimos (cometidos geralmente por companheiros ou ex-companheiros), considerados pela ONU como a maioria dos casos na América Latina e apontados como consequência da violência doméstica pela pesquisa das Rotas Críticas, também se concretizam através de valores revitalizados pela moralidade e racionalidade neoliberal (BROWN, 2019; FEDERECI, 2019). Para os países do Sul, esta conjuntura pode significar uma resposta imperialista para “[...] uma nova ordem da exploração capitalista, com o propósito de reverter as derrotas sofridas com a luta anticolonial e controlar as riquezas do mundo” (FEDERICI *apud* MENEGHEL, 2017; LERMA, 2017, p.121).

Desta forma, o fenômeno do feminicídio e sua crescente na etapa neoliberal do capitalismo, com tipos diversos desta violência, caracterizaria uma sistemática de gênero específica para os territórios colonizados que se produz da/na relação inextricável entre as estruturas de nível global e estatal de poder e nível subjetivo destinando mulheres e travestis “[...] à morte, para que em seu corpo o poder soberano grave sua marca; nesse sentido, a morte desses escolhidos para representar o drama da dominação é uma morte expressiva, não uma morte utilitária” (SEGATO, 2005, p.271).

Considerações finais

Salientou-se neste texto o caráter contraditório do ODS Igualdade de Gênero e de políticas externas feministas promovidas pelo Norte Global que, financiadas por poderosas corporações transnacionais, por um lado afirmam promover acesso à educação, saúde e trabalho para mulheres, e por outro financiam a indústria e o mercado que explora massivamente a mão-de-obra das mulheres pobres e não-brancas do Sul Global, para além de ocultar o feminicídio como meio de manutenção da submissão e dependência do Sul ao Norte.

Para tanto, expôs-se brevemente as origens da violência de gênero, sob uma perspectiva decolonial e metodologia marxiana, buscando no encontro colonial a matriz das relações contemporâneas. Em seguida, levando em conta a conjuntura discutida, argumentou-se que o bem-estar social e a paridade de gênero de países do Norte – e aqui citados como exemplo os nórdicos – se produz em detrimento das condições de vida e de morte de mulheres latino-americanas. Isso evidencia a capacidade das organizações internacionais de, no antetempo dos movimentos feministas do Sul, regular o combate da violência às mulheres na América Latina desde as agendas das potências dominantes.

A combinação entre os feminismos hegemônicos do Norte e as políticas neoliberais institucionalizadas através das agendas globais (operadas pela ONU e orientadas a atender demandas do eixo dominante e seus países associados na política internacional), por trás da judicialização da violência de gênero que evoca reformas através da punição dos sujeitos e responsabilização pautada no comportamento, ocultou sua matriz individualizando o fenômeno e até mesmo perpetuando estruturas e relações violentamente generificadas e a dependência política, econômica, intelectual e cultural entre países do Norte e do Sul. Se violência de gênero e neoliberalismo são complementares, o compromisso feminista de combate aos feminicídios e de liberação das mulheres e travestis latino-americanas é antagônico às estruturas moderno/coloniais e capitalistas e, assim sendo, sua resposta deveria ser de resistência ao sistema-mundo moderno/colonial.

Referências

ARCE, Yoselin Fernández; CHAUD, Isadora Castillo. **Dossier informativo: 2019-2020. Violencia contra las mujeres en Chile.** Coordinación Nacional Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, 2020. Disponível em <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/wp-content/uploads/2020/08/dossier-red-corre.pdf>. Acesso em 28.04.2021.

BATISTA, Paulo Nogueira. Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.6, n.16, p.103-116, 1992. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ea/v6n16/v6n16a09.pdf>. Acesso em 28.04.2021.

BENEVIDES, Bruna G. NOGUEIRA, Sayonara Naider Bonfim (Orgs). **Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019.** São Paulo: Expressão Popular, ANTRA, IBTE, 2020.

- BERNARDINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSGOUEL, Ramón. **Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.
- BLANCO, Silvia. O paradoxo da Suécia, um paraíso da igualdade com uma enorme taxa de violência machista. **El País**, 11.03.2017. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/09/eps/1489066869_454079.html Acesso em 28.04.2021.
- CAF. Banco de Desarrollo de América Latina. **Modelos de gobernanza con enfoque de equidad de género e inclusión para las comisiones regionales de competitividad de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Caldas, Cundinamarca (Bogotá D.C.), Magdalena, Meta, Santander y Valle del Cauca, y fortalecimiento de las capacidades de los miembros de estas comisiones en estructuración, seguimiento y evaluación de proyectos, formulación y análisis de indicadores, así como en equidad de género e inclusión para la competitividad, teniendo en cuenta las características particulares de cada departamento**. Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina, 2019. Disponível em <https://www.caf.com/media/2244204/tdr-modelos-de-gobernanza-con-enfoque-de-equidad-de-genero.pdf>. Acesso em 26.11.2020.
- CONNELL, Raewyn. A iminente revolução na Teoria Social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.27, n.80, p.9-20, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092012000300001. Acesso em 27.04.2021.
- CONNELL, Raewyn. **Gênero em termos reais**. São Paulo: nVersos, 2016.
- CONNELL, Raewyn; PEARSE, Rebecca. **Gênero: uma perspectiva global**. São Paulo: nVersos, 2015.
- DIÁLOGOS NÓRDICOS. Brasil. Disponível em <https://www.dialogosnordicos.com/>. Acesso em 28.04.2021.
- DIAS, Cláudia Sérulo da Cunha [coord.]. **Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual**. Brasília: OIT, 2005.
- FIDELES, Soraya. Mulheres e Reforma da Previdência. **UFMG**, Belo Horizonte, 08.05.2019. Disponível em <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/mulheres-e-reforma-da-previdencia>. Acesso em 28.04.2021.
- FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. São Paulo: Elefante, 2019.
- GONÇALVES, Rafaella Dias. Abordagem Crítica sobre o Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos. In.: **PIDCC**, Aracaju, v.12, n.1, p.91-110, 2018. Disponível em <http://www.pidcc.com.br/artigos/022018/04022018.pdf>. Acesso em 28.04.2021.
- GROSGOUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, p.115-147, 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/697#article-697>. Acessado em 27.04.2021.
- IPEA/FBSP. **Atlas da Violência. Homicídio de Mulheres**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/40>. Acesso em 28.04.2021.
- IPEA; FBSP. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública (org.). **Atlas da violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, 2019.
- JESUS, Jaqueline Gomes de. Transfobia e crimes de ódio: Assassinatos de pessoas transgênero como genocídio. **História Agora**, v.16, n.2, p.101-123, 2013. Disponível em <http://jaquejesus.blogspot.com/2015/08/transfobia-e-crimes-de-odio.html>. Acesso em 28.04.2021.
- KRAWCSUN, Natália Branco Lopes; GOMES, Magno Rogério; SOUZA, Solange de Cassia Inforzata de. Reforma Trabalhista e Desigualdade de Gênero no Brasil: uma perspectiva jurídica e econômica. In.: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v.10, n.2, p.546-562, 2020. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/6488>. Acesso em 28.04.2021.
- LAGATA, Carla; BALZER, Carsten; BERREDO, Lukas. 2.190 asesinatos son sólo la punta del iceberg – una introducción al proyecto Observatorio de Personas Trans Asesinadas. **Informe anual del TMM, Série de Publicações TVT** [online]. Berlin, TGEU, vol.15, 2016. Disponível em <https://transrespect.org/wp-content/uploads/2016/11/TvT-PS-Vol15-2016.pdf>. Acesso em 28/09/2020.
- LOZANO LERMA, Betty Ruth. Asesinato de mujeres y acumulación global: el caso del bello puerto del mar mi Buenaventura. In: GRUNER, Sheila et al. **Des/dibujando el país/aje. Aportes para la paz con los pueblos afrodescendientes e indígenas: territorio, autonomía y buen vivir**. Medellín, Colômbia: CEPRAFO, 2016, p.73-86.
- MALDONADO-TORRES, Nelson. Análítica da colonialidade e da decolonialidade: algumas dimensões básicas. In.: BERNARDINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSGOUEL, Ramón. **Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019, cap.2, p.27-54.
- MENEGHEL, Stela Nazareth; LOZANO LERMA, Betty Ruth. Feminicídios em grupos étnicos e racializados: síntese. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.22, n.1, p.117-122, 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017000100117&lng=pt&nrm=iso&tlng=PT. Acesso em 15.10.2020.
- MOTTA, Filipe; CAMPOS, Bárbara Lopes. Estado de bem-estar social e políticas públicas para mulheres nos países nórdicos e na América Latina: Da sociedade civil à institucionalização. **Sex., Salud Soc.**, Rio de Janeiro, n. 33, p.158-179, 2019. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-64872019000300158&lng=en&nrm=iso. Acesso em 11.11.2020.
- NOGUEIRA, Sayonara Naidier Bonfim; AQUINO, Tathiane Araújo; CABRAL, Euclides Afonso. **Dossiê: a geografia dos corpos das pessoas trans**. Rede Trans Brasil: 2017.

PRATES, Jane Cruz. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. In.: **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v.11, n.1, p.116-128, 2012. Disponível em https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7985/2/O_metodo_marxiano_de_investigacao_e_o_enfoque_misto_na_pesquisa_social_uma_relacao_necessaria.pdf. Acesso em 28.04.21.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In.: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Colección Sur Sur, CLACSO: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2005, p.227-278.

SAGOT, Montserrat. **Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: estudios de caso de diez países**. Washington, D.C.: OPAS, 2000.

SANTOS, Roseniura. A reforma trabalhista sob a regência do projeto Doing Business do Banco Mundial: a investida ultraliberal do Governo Temer. In.: **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n.242, p.541-557, 2017. Disponível em <https://cadernosdoceas.ucs.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/393>. Acesso em 28.04.2021.

SANTOS, Beatriz Abreu dos; RINALDI, Patrícia Nogueira. Os impactos sociais, econômicos e internacionais do mercado global de cocaína nas Américas. In.: RINALDI, Patrícia Nogueira (coord.). **A difusão de poder na economia globalizada: estados, empresas transnacionais e cartéis de drogas na América Latina**. Campinas: [s.n.], 2011, cap.4, p.97-129. Disponível em http://dadosabertos.presidencia.gov.br/dataset/25fa81bb-c624-4bdb-a9af-6f28c7e868f4/resource/11f9884d-8fdd-420e-bcb0-2772a1cbe621/download/ofta_2011_etn_e_narcotrafico2011.pdf. Acesso em 28.04.2021.

SEGATO, Rita Laura. Território, soberania e crimes de segundo Estado: a escritura nos corpos das mulheres de Ciudad Juárez. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.13, n.2, p.265-285, maio/ago. 2005. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ref/v13n2/26882.pdf>. Acesso em 27/09/2020.

SOLBERG et al. Primeiros Ministros Nórdicos: Estamos comprometidos em proteger o direito das mulheres. **Diálogos Nórdicos**, 08.03.2020. Disponível em <https://www.dialogosnordicos.com/post/primeiros-ministros-n%C3%B3rdicos-estamos-comprometidos-em-proteger-os-direitos-das-mulheres>. Acesso em 28.04.2021.

TORRE, Ana Karen de la. No México, feminicídios subiram 137% nos últimos 5 anos. **LexLatin**, 08.03.2020. Disponível em <https://br.lexlatin.com/reportagens/no-mexico-feminicidios-subiram-137-nos-ultimos-cinco-anos>. Acesso em 28.04.2021.

UNICEF. **The Millennium Development Goals Report 2015**. UNITED NATIONS, 2015. Disponível em: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/English2015.pdf>. Acesso em: 24.04.2021.

UNICEF/CEPAL. Feminicídio ou femicídio. **Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe**, 2021. Disponível em <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/feminicidio-ou-femicidio>. Acesso em 28.04.2021.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Eixos do poder mundial no século XXI: Uma proposta analítica. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, vol. 8, n. 15, p.9-25, 2019. Disponível em <https://www.seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/91767/52900>. Acesso em 28.04.2021.

Funções de colaboração exercidas

Kathleen Kate Dominguez Aguirre:

Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

As mulheres na agenda da Organização Mundial de Comércio (OMC)

Women on the World Trade Organization (WTO) agenda

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113576>

Silvana Schimanski
Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, Brasil
silvana.schimanski@ufpel.edu.br  

Resumo

As mulheres foram incluídas, pela primeira vez, na agenda da OMC em dezembro de 2017, por meio da Declaração de Buenos Aires sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres. A partir desse contexto, a pergunta que norteia este trabalho é: qual a contribuição da recente iniciativa da OMC para Economia Feminista? O objetivo geral é analisar a potencial contribuição da iniciativa à luz desse debate, também considerado recente na academia. Por meio da abordagem qualitativa, fontes primárias (documentos oficiais) e secundárias (bibliografia especializada e relatórios), com finalidade analítico-descritiva, o texto é dividido em três partes. A primeira contextualiza a temática, a segunda apresenta as principais organizações internacionais que têm desenvolvido o tema, a fim de que na terceira, seja possível caracterizar o trabalho da OMC. Conclui-se que, apesar da inserção tardia e por meio de uma iniciativa sem vínculo jurídico para os Membros da organização, o espaço permitirá aumentar a visibilidade da contribuição e dos desafios das mulheres no comércio mundial. Por seu potencial para inspirar discussões das políticas comerciais por meio do recorte de gênero, sem questionar suas bases androcêntricas, sua contribuição alinha-se ao eixo Economia de Gênero.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; Empoderamento econômico feminino; Feminismo;

Abstract

For the first time in the history of the WTO, women were included in the agenda in December 2017, through the Buenos Aires Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment. From this context, the question that guides this paper is: what is the contribution of the recent WTO initiative for the Feminist Economy? The main objective is to analyze the potential contribution of the initiative in light of this debate, also considered recent in academia. Through the qualitative approach, primary (official documents) and secondary sources (specialized bibliography, reports), with analytical-descriptive purpose, the text is divided into three parts. The first contextualizes the topic, the second presents most prominent international organizations addressing the topic, while the third, characterizes the work of the WTO. It is concluded that, despite the late insertion and through a non-binding initiative, it will increase the visibility of women's contribution and challenges to the world trade. Due to its potential to inspire trade policy discussion through gender lenses without, questioning androcentric basis, it contributes to the axis of Gender Economy.

Keywords: World Trade Organization; Women Economic Empowerment; Feminism;

Recebido: 30 abril 2021
Aceito: 01 setembro 2021

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dela, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Qual a contribuição da Declaração de Buenos Aires sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres da OMC para a Economia Feminista? Este trabalho tem o objetivo de analisar a potencial contribuição da iniciativa, a partir das discussões desse debate, também considerado relativamente recente. A interface entre os estudos de gênero e a economia é um dos mais contemporâneos programas de pesquisa, que vem se consolidando a partir dos anos noventa, buscando dar visibilidade à contribuição das mulheres nesse campo. De uma maneira geral, defende que a introdução da categoria gênero aos debates, revela a insuficiência dos corpos teóricos tradicionais das ciências sociais para tratar adequadamente as desigualdades sociais entre mulheres e homens (NELSON, 1995; CARRASCO, 1999; FERNANDES, 2018).

Na dinâmica burocrático-institucional da Organização Mundial do Comércio (OMC), é recente o debate alusivo ao empoderamento econômico das mulheres. Mais recente ainda, é o espaço institucional que visa dar visibilidade às contribuições e desafios das mulheres, tanto relativos aos aspectos políticos, quanto à própria inserção nos fluxos do comércio mundial. Trata-se, portanto, de significativa conquista da décima primeira Conferência Ministerial, ocorrida em dezembro de 2017, em Buenos Aires (WTO, 2017a).

A inclusão da temática, porém, não resultou de uma Decisão Ministerial, instrumento que poderia possuir caráter vinculativo entre os atuais 164 Membros da Organização. Sua inclusão se deu por meio de um compromisso assumido entre 118 Membros e Observadores, os quais apoiaram um documento intitulado “Declaração de Buenos Aires sobre Mulheres e Comércio”. O texto do referido documento, sugere que sejam explorados caminhos acerca dos principais desafios à participação das mulheres no contexto do comércio internacional (WTO, 2017b). Trata-se mais de um instrumento de intenções do que de resultados (pelo menos, até o momento).

Ainda assim, o debate em torno do empoderamento econômico das mulheres, passou a compor uma agenda própria entre os “novos temas”¹ da OMC. Nessa agenda, os Membros se comprometem a avançar os diálogos e promover estudos sobre aspectos negligenciados ou desconhecidos, como diagnósticos. Ou seja, pela primeira vez, desde as suas origens na década de 1940 (nos tempos do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio), a OMC busca dar visibilidade ao papel das mulheres na arena das políticas comerciais e dos fluxos de comércio mundial (TICKNER, 2001; PETERSON, 2003, 2005; TRUE, 2012; ENLOE, 2014).

Até o ano de 2017, a discussão sobre o papel das mulheres no comércio internacional foi timidamente presente na organização, basicamente, por meio de apresentações de *experts* nos Fóruns Públicos – cujos registros apontam trabalhos apresentados sobre a temática desde o ano de 2001 - e nas celebrações do dia internacional da mulher (WTO, 2021). Dado o avanço e aprofundamento das discussões em outras organizações internacionais governamentais (especialmente nas econômicas) e, até mesmo, em arranjos regionais de comércio (MONTEIRO, 2021), não foi mais possível blindar a OMC desse debate, já que o comércio possui um importante papel no empoderamento econômico das mulheres.

Sob a perspectiva de gênero, por meio da abordagem qualitativa, com fontes primárias (documentos oficiais) e secundárias (bibliografia especializada e relatórios) e com finalidade analítico-descritiva, o trabalho está dividido em três partes. A primeira contextualiza o debate, a segunda apresenta as diferentes organizações internacionais envolvidas com a temática, para que por fim, seja caracterizado o trabalho desenvolvido na OMC e sua dinâmica até o momento.

Economia, gênero e empoderamento econômico

Um relatório publicado recentemente apresentou a conclusão de que, na trajetória corrente, caso os países não adotem mudanças significativas em suas políticas, o mundo levará entre 99.5 a 135.6 anos para fechar as lacunas da desigualdade de gênero (WEF, 2021b). Como a ampliação desse debate tem ocupado diferentes espaços com diferentes

¹ Juntamente com discussões sobre Pequenas e Médias Empresas e Comércio Eletrônico. Vale lembrar que muitos dos temas que hoje possuem acordos formais na OMC, passaram antes, por essa fase, como por exemplo, o tema facilitação de comércio, cujo Acordo de Facilitação de Comércio foi concluído em 2013.

agendas, contextualizá-lo no campo da Economia é necessário para compreender seu ingresso na agenda da Organização Mundial do Comércio.

Tradicionalmente, a Economia foi um campo construído sobre premissas como neutralidade, racionalidade, objetividade, concepções matemáticas da filosofia cartesiana, defendidas como garantidoras da sua separação de campos considerados "mais suaves" das ciências sociais (como por exemplo, a sociologia)². Ao teorizar sobre gênero e ciência, a corrente da Economia Feminista passa a argumentar que como qualquer outra ciência, a Economia também é socialmente construída. Uma vez que seus padrões são determinados a partir de experiências implícitas, as abordagens tradicionais refletem o ideal de masculinidade nos seus modelos, métodos, temas e pedagogia. Portanto, advogam a favor da adequação do escopo ferramental, que permita mais amplo entendimento das atividades econômicas, os quais favoreceriam avanços na disciplina e na sociedade (NELSON, 1995).

A Economia Feminista é crítica das representações abstratas do mundo usadas pelas abordagens tradicionais, que omitem e excluem as mulheres e as atividades fundamentais realizadas por esse grupo (todos os bens e serviços não remunerados que são produzidos, realizados e consumidos nas famílias, e sua exclusão das contas nacionais, por exemplo). Por não conseguir analisar restrições e situações específicas das mulheres, revelam sua fraqueza e nesse ponto, questiona-se até que ponto a Economia é positiva e objetiva. O argumento é que os modelos e métodos são enviesados pela exclusividade dos tópicos associados ao masculino (bens, serviços, ativos financeiros remunerados pelo mercado), ocultando os temas associados ao feminino (cuidados da casa, das crianças, dos idosos, entre outros) (NELSON, 1995; FERNANDES, 2018; GRECCO; FURNO; TEIXEIRA, 2018). Carrasco (1999, p. 7) aponta que a economia “[...] desde suas origens está atravessada por um recorte androcêntrico que marginaliza, oculta e torna invisível a atividade das mulheres”.

Antes de se consolidar como campo teórico nas ciências sociais, o movimento feminista, passou por etapas conhecidas como ondas³, que permitiram diversos recortes, bem como a consolidação de suas premissas. Para além das preocupações sociais e políticas que deram impulso inicial aos movimentos, a academia se inspirou nos questionamentos sobre aspectos filosóficos, epistemológicos e metodológicos. No campo da Economia, por exemplo, sua consolidação se dá a partir da década de 1990 (NELSON, 1995; CARRASCO, 1999; FERNANDES, 2018). Nas Relações Internacionais, trabalhos sobre o feminismo só começaram a aparecer a partir do final da década de 1980 (ENLOE, 1989). Tais enfoques representam a crítica ao *mainstream* das disciplinas.

O gênero⁴ passou a ser entendido como uma categoria-chave para a compreensão de como e por que, em diversas sociedades e conjunturas históricas, os indivíduos, grupos e instituições atribuem determinados significados àquilo que deva ser, propriamente, associado ao masculino e ao feminino (NELSON, 1995; FERNANDEZ, 2018). A inclusão da categoria gênero é fruto da considerada insuficiência dos corpos teóricos das ciências sociais de oferecer um tratamento adequado à desigualdade social entre mulheres e homens (CARRASCO, 1999).

Nas Relações Internacionais, o desafio de tornar as mulheres visíveis também foi ganhando força. Tickner (2001) aponta que o problema pelo qual as mulheres permanecem invisíveis na Economia Política Internacional seria o nível de análise convencional da disciplina que prioriza o Estado como ator unitário⁵. Excluí-las de indicadores⁶, estatísticas, programas ou políticas específicas, não apenas representa uma forma de discriminação, como de exclusão da sua contribuição com e para as políticas globais (TICKNER, 2001; PETERSON, 2003; 2005; TRUE, 2012; ENLOE, 2014).

² Julie Nelson (1995) explica que essa noção está fundamentada sobre a associação da rigidez da ortodoxia como valorosa, à força masculina, enquanto a suavidade seria inferior, associada à fraqueza feminina.

³ A primeira onda tem suas origens no séc. XIX e XX e foi marcada pela luta para inserção das mulheres na política e pelo sufrágio universal. A segunda onda, na década de 1960, expandiu a discussão para as desigualdades institucionais informais e formais, introduzindo o debate na academia. A Terceira Onda defende a pluralidade de vozes no feminismo, com um protagonismo de feministas negras e pós-colonialistas (FERNANDEZ, 2018).

⁴ De uma forma geral, a escola feminista faz uma distinção entre sexo e gênero. Sexo é o termo que explica as diferenças biológicas, enquanto gênero, refere-se aos papéis sociais, estereótipos ou padrões sociais culturalmente construídos.

⁵ Apenas no século XXI diversas perspectivas teóricas surgem como desafiadoras desse pressuposto.

⁶ Por exemplo, Balanço de Pagamentos, indicadores financeiros como a taxa de juros, indicadores de comércio internacional, índices de preços, são considerados limitados e “*gender blind*”, quando não são desdobrados sob o recorte de gênero.

De uma forma geral, a crítica feminista não foi direcionada à Ciência Econômica em si, mas à forma como a ciência é produzida. Acusou os seus métodos de uma falsa neutralidade, ancorada em padrões androcêtricos (NELSON, 1995; CARRASCO, 1999; GRECCO; FURNO; TEIXEIRA, 2018). Experiências negligenciadas historicamente pelos homens são, também, negligenciadas teoricamente (NELSON, 1995). Ao defender mais objetividade o papel da teoria feminista, no geral, e da Economia Feminista, em particular, provocaram mudanças nas formas de entender o mundo.

Embora se reconheça que não há uma visão singular nas propostas, o mínimo denominador comum que permite o tratamento da economia feminista como um todo estruturado é a introdução do gênero como categoria analítica, também na Economia. Em essência, os principais debates contemplam três eixos: (i) critica a divisão sexual do trabalho, dando um grande aporte à esfera doméstica; (ii) desafios das políticas econômicas e seus efeitos na vida das mulheres, percebendo como o viés de gênero perpassa as estruturas econômicas; (iii) propõe outra economia, que tenha como eixo central a vida das pessoas (FERNANDEZ, 2018).

Sob escopo da Economia Feminista, há duas linhas de pensamento: (i) aquele que argumenta que a igualdade pode ser conquistada pela inserção da mulher da esfera masculina (trabalho remunerado, mercado, por exemplo); (ii) aquele que defende a necessidade do espaço da esfera feminina em todos os locais (economia, sociedade, política) (ENGLAND, 1993). A partir dessas linhas, alternativas possíveis de sistematização surgem, em função do grau de questionamento dos paradigmas androcêtricos: Economia de Gênero, Economia Feminista de Conciliação e Economia Feminista de Ruptura (OROZCO, 2005).

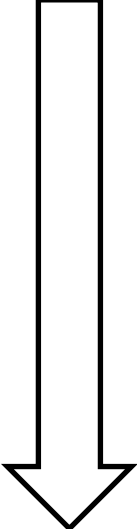
A Economia de Gênero pode ser entendida como uma das mais conservadoras, uma vez que propõe a incorporação dos recortes de gênero aos paradigmas econômicos existentes mantendo as dicotomias (economia-não economia; trabalho-não-trabalho)⁷. Argumenta que as desigualdades podem ser eliminadas mediante a manutenção do sistema econômico na forma como se apresenta, por meio da promoção de igualdade de oportunidades para que mulheres ocupem equitativamente os espaços historicamente ocupados pelos homens (OROZCO, 2005, 2006). Trata-se de um discurso objetivo, o qual a autora chama de “*feminismo domesticado*”, voltado à análise dos diferenciais de participação e da discriminação feminina nos espaços tradicionalmente econômicos, visando direitos e oportunidades iguais para homens e mulheres.

As Economias Feministas de Conciliação e de Ruptura, por sua vez, defendem mudanças substantivas na forma de entender o sistema econômico e seu funcionamento, por questionar as bases epistemológicas. A Economia Feminista de Conciliação defende a redefinição dos conceitos fundamentais da economia e trabalho, recuperando o conjunto de atividades femininas que permanecem invisibilizadas, conjugando-os com conceitos e marcos tradicionais. Já a Economia Feminista de Ruptura, por sua vez, assume uma agenda mais ampla, situando o centro da análise na sustentabilidade da vida em todas as concepções conceituais e metodológicas. (OROZCO, 2005, 2006).

As três correntes identificadas têm em comum as relações de gênero como objeto legítimo do pensamento econômico, questionando as diferenças entre homens e mulheres, sem naturalizá-las. O Quadro 1 apresenta um esquema que demonstra o grau de ruptura com o androcentrismo.

⁷ A esfera doméstica, portanto, continua sendo um espaço não integrado às ferramentas de análise.

Quadro 1: Sistematização de diferentes enfoques

Grau de Ruptura com androcêntrismo	Categoria	Características
	Economia de Gênero	- Busca a inclusão das mulheres como sujeito e objeto de estudo dos discursos androcêntricos preexistentes sem questioná-los. - De certo modo, pode ser considerada um subconjunto da economia ortodoxa (se diferenciando por isso, significativamente das demais categorias). - Embora reconheça que o âmbito de estudo dos enfoques dos mercados seja masculinizado, não o questiona, porém, enfatiza a relevância de que as próprias mulheres analisem as experiências femininas nos mercados. - Propõe medidas de igualdade de oportunidades para que as mulheres entrem nos mercados.
	Economia Feminista de Conciliação	- Considera factível e conjugar os paradigmas androcêntricos preexistentes com as modificações que requer a adoção de uma perspectiva feminista (trabalho doméstico, reprodução, etc). - Propõe certas transformações com vistas a garantir a igualdade, como políticas de conciliação do trabalho remunerado com o não remunerado do âmbito familiar.
	Economia Feminista de Ruptura	- Propõe mudanças profundas, com o questionamento das bases dos discursos androcêntricos, sua epistemologia, conceitos e métodos. - O uso do conceito de sustentabilidade da vida como categoria primária da análise. - Argumenta que a melhora econômica de todas as mulheres, não apenas de determinados grupos, só será possível pela modificação da lógica mercantil e androcêntrica que domina o sistema econômico.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Orozco (2005).

A pergunta feita por Cynthia Enloe no final da década de oitenta - onde estão as mulheres? - a fim de identificar os espaços ocupados no cenário internacional permaneceu relevante. Em seu trabalho, a autora procurou demonstrar que a política global é impactada e, ao mesmo tempo, moldada por atividades diárias de homens e mulheres. Reconhecer que, em inúmeros casos, homens e mulheres serão impactados de formas diferentes pelas políticas requer ferramentas de análises sensíveis ao recorte de gênero.

As políticas macroeconômicas, por exemplo, são frequentemente pensadas como políticas neutras. No caso da política comercial, definida como “[...] uma política do governo que influencia diretamente a quantidade de bens e serviços que um país exporta ou importa” (MANKIW, 2013, p. 394) a economia feminista entende, que não apenas tem efeitos nos níveis de emprego, nos preços, na renda e no crescimento econômico, como tais efeitos são diferenciados para homens e mulheres, em razão das diferentes posições na economia (trabalho remunerado, trabalho doméstico). Porém, até o momento, pouca atenção foi dada à formulação dessas políticas sensíveis ao gênero (BERIK; RODGERS, 2008; FERNANDEZ, 2018).

Há estudos que buscam produzir não apenas análises de gênero das políticas macroeconômicas e do crescimento econômico, mas também desenvolver teoria e metodologia macroeconômica com recorte de gênero e, por meio dessas estruturas, desenvolver políticas alternativas. Reformular a abordagem da macroeconomia requer um repensar fundamental das prioridades das políticas, mas principalmente, dos processos através dos quais elas são definidas, assumindo como tarefa própria a proposta de soluções (OROSCO, 2005; BERIK; RODGERS, 2008).

Como um dos principais objetivos do movimento feminista é a promoção da capacidade de ação – considerando capacidades inexistentes ou diminuídas - na área econômica esse conceito foi amplamente difundido como empoderamento econômico.

[...] a expansão da capacidade de ação neste caso representa o empoderamento feminino por intermédio da obtenção de um emprego, do desenvolvimento de uma carreira e de uma vida profissional e, como consequência, a obtenção da independência financeira. A expectativa dos vários enfoques da economia feminista é a de que esta possibilidade dependerá, por um lado, do tratamento teórico destas questões para que, por outro, possa se dar a eliminação política das causas que levaram a restrição da ação feminina, nomeadamente no campo laboral. Assim, expandir o exercício da ação torna-se um ponto fulcral tanto do movimento político do feminismo, quanto do projeto teórico da economia feminista (FERNANDES, 2018, p. 562).

Embora não haja ainda uma definição única acerca do que seja empoderamento econômico feminino, Golla et al. (2011) preferem dizer que trata-se do resultado de um processo, pelo qual as mulheres têm garantido o direito igualitário ao acesso aos mercados e recursos financeiros, bem como, poder para tomar decisões e controlar seus recursos econômicos, a fim de exercer maior participação sobre diferentes áreas da vida. Para esse grupo de autoras “uma mulher é economicamente empoderada quando possui, tanto a habilidade para ter sucesso e avançar economicamente, quanto o poder de agir e tomar decisões econômicas” (GOLLA et al., 2011, p. 3, tradução nossa).

Paralelamente ao debate acadêmico, o conceito de empoderamento econômico das mulheres avançou no âmbito das organizações internacionais e da agenda para o desenvolvimento. É crescente o reconhecimento de que empoderar economicamente as mulheres contribui para o alcance de diversos aspectos relacionados ao desenvolvimento dos direitos humanos, como por exemplo: redução da fome e da pobreza, melhora dos indicadores de saúde, educação, entre outros (GOLLA et al., 2011). Ademais, sugere-se que o empoderamento econômico das mulheres pode ser uma forma de reduzir riscos associados à violência de gênero, desde que combinadas com perspectivas socioculturais (BOLIS; HUGUES, 2015; ISAKOVIC, 2018; UNICRI, 2021). Tem sido estratégia fundamental para visibilidade às questões como a falta de acesso aos recursos produtivos, aos meios de exercer atividades empreendedoras, já que em nenhum lugar do mundo as mulheres têm os mesmos acessos do que os homens (TRUE, 2012).

O conceito de empoderamento remonta às origens do ativismo feminista e abordagens como as promovidas a partir dos anos sessenta, pelo grupo Mulheres no Desenvolvimento (*Women in Development - WID*) e Gênero e Desenvolvimento (*Gender and Development - GAD*), nos anos subsequentes. Foram movimentos em defesa de processos que permitissem às mulheres, consciência sobre a dinâmica de dominação, construindo capacidades para a transformação radical das estruturas econômicas, sociais e políticas (PETERSON, 2003; CALVÈS, 2009).

Foi gradual a institucionalização do conceito ao vocabulário das organizações internacionais governamentais⁸, que mudou sua acepção a partir do final dos anos noventa. Enquanto nas origens o conceito esteve relacionado à mobilização coletiva para a mudança de estruturas políticas e modelos de desenvolvimento (*bottom-up*), atualmente, tornou-se sinônimo de capacidade individual, realização e *status*, deslegitimando movimentos coletivos. Outra crítica refere-se à sua utilização para legitimar políticas e programas de desenvolvimento de cima para baixo (*top down*) (CALVÈS, 2009). A atual instrumentalização do conceito, portanto, tem sido classificada como empoderamento liberal, ao invés de empoderamento libertador (SARDENBERG, 2008).

No amplo contexto das interconexões entre diferentes atores - tanto domésticos, quanto internacionais - há contribuições para o desenvolvimento e a difusão de práticas e políticas em prol da igualdade de gênero. Entre os atores domésticos podem ser mencionadas as instituições governamentais, sociedade civil e atores privados, como por exemplo, empresas, instituições financeiras, entre outros. Entre os atores internacionais, o papel das organizações internacionais merece destaque, por seu aspecto institucionalizado de promover a cooperação internacional, impulsionando algumas mudanças de padrões (ISAKOVIC, 2018; OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020).

Apesar da instrumentalização do conceito de empoderamento econômico para um formato considerado distante do inicialmente proposto, autores defendem a sua reconexão com a acepção original, a qual envolve um complexo

⁸ A autora menciona que a Conferência Internacional para a População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1999, foi uma das primeiras Conferências das Nações Unidas a dar visibilidade internacional ao conceito, em virtude da significativa participação de redes de ativistas feministas no evento. (CALVÈS, 2009).

processo que foca nas dimensões individuais e coletivas de poder (SARDENBERG, 2008; CALVÈS, 2009). O argumento é que o empoderamento foi domesticado e tirado dos trilhos originais. Na próxima seção, será possível mapear as principais organizações internacionais econômicas nas quais o conceito tem sido utilizado.

Empoderamento econômico das mulheres nas Organizações Internacionais

Com o intuito lançar luz aos desafios sobre o empoderamento econômico das mulheres, várias organizações internacionais desenvolvem iniciativas e estudos, por meio dos quais procuram compreender em que medida os Estados e suas estruturas, juntamente com as interações econômicas, repercutem de forma desigual na vida dos indivíduos. Entre os principais, estão os trabalhos da Organização das Nações Unidas (ONU), do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Fórum Econômico Mundial e o Centro Internacional de Comércio (ITC).⁹

As organizações internacionais, em especial as governamentais, são atores proeminentes, considerando os diversos mecanismos que possuem, capazes de influenciar mudanças em políticas domésticas¹⁰. Tais organizações, portanto, podem ser entendidas como agentes de transferência e difusão de políticas públicas, adotando desde instrumentos legais vinculantes ou mecanismos de condicionalidade, até estratégias mais brandas, como apoio a projetos ou agendas por afinidade, recomendação de modelos ou boas práticas, medidas de apoio e financiamento (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020).

Na ONU, o empoderamento econômico das mulheres é fruto de debates da década de quarenta (na Comissão do Status da Mulher), que levaram à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (de 1979), a qual possui caráter vinculativo nos países signatários (UN, 1979). O documento, manifesta o entendimento de que o empoderamento econômico das mulheres é essencial para aproximar a sociedade da igualdade de gênero, do crescimento econômico inclusivo e da erradicação da pobreza.

A partir desse entendimento, a organização tem atuado em diversas frentes, amparada por uma série de instrumentos e instituições, produzindo relatórios com recortes de gênero e planos de ação. A Plataforma para Ação, fruto da Declaração de Pequim, por exemplo, tem promovido uma agenda progressiva de políticas públicas para o avanço dos direitos das mulheres (UN, 1995).

Em 2015, estes trabalhos contaram com um importante reforço, com a aprovação dos dezessete Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) (UN, 2015). Entre eles, há metas para a conquista da igualdade de gênero e empoderamento econômico de todas as mulheres e meninas (ODS 5), para as quais os diversos atores sociais, além dos governos nacionais e subnacionais, também são chamados a contribuir, como os movimentos sociais e as empresas.

Ao longo do tempo, os relatórios têm apresentado evidências de que os principais desafios enfrentados pelas mulheres persistem. Por exemplo, as mulheres ainda têm dificuldades para conciliar o trabalho remunerado, criar filhos(as) e o trabalho doméstico não pago; embora a incorporação das mulheres no mercado de trabalho continue crescendo, casamento e a maternidade reduzem as taxas de participação e, portanto, de renda e benefícios associados; globalmente, as mulheres ainda são menos remuneradas do que homens (recebendo aproximadamente 23% menos); mulheres têm menos acesso às instituições bancárias ou a contas bancárias; mulheres enfrentam mais dificuldades ao empreender no mundo dos negócios (UN WOMEN, 2018; UN WOMEN, 2019).

⁹ Embora inúmeras outras organizações sejam relevantes para o debate, dadas as limitações do trabalho foca-se nestas a título de exemplo e, especialmente, por seu poder de difusão política.

¹⁰ As organizações internacionais não governamentais, também são capazes de promover mudanças, embora lancem mão de outras estratégias - como por exemplo, colaboração ou confronto - com atores governamentais.

No âmbito do Fundo Monetário Internacional (FMI), a ex-Diretora Geral Christine Lagarde¹¹ afirma que os debates sobre empoderamento econômico feminino, iniciados na década de 1970, foram ofuscados com a crise do petróleo e a ênfase dada às questões macroeconômicas, como o fim do sistema das taxas de câmbio fixas. Na sua visão, o debate, agora, retorna com força, especialmente, em virtude do entendimento entre os economistas, acerca dos amplos benefícios sociais que advém do aumento da participação feminina na economia, entre os quais: crescimento do PIB, diversificação das economias, ampliação renda, entre outros (LAGARDE, 2017).

O FMI além de incorporar considerações relacionadas às políticas de gênero em suas recomendações aos países, também vem destacando o importante papel, tanto das políticas fiscais, quanto das políticas de apoio, como por exemplo, benefícios tributários, esquemas de apoio e benefícios aos pais trabalhadores, entre outros. Ademais, recomenda fortemente que o recorte de gênero esteja presente nas discussões orçamentárias dos países, bem como, que suas execuções sejam monitoradas de uma forma transparente. De uma forma geral, os estudos do FMI têm demonstrado ganhos macroeconômicos significativos, a partir da maior participação das mulheres nos mercados (LAGARDE, 2017; IMF, 2021).

O Banco Mundial pode ser considerado outro ator de destaque, especialmente, no quesito transferência e difusão de políticas públicas, uma vez que ao estabelecer empréstimos condicionados, direciona os países na busca de soluções para determinados problemas, por meio da difusão de boas práticas¹². Na área de gênero, a instituição tem trabalhado nas últimas décadas, visando contribuir com políticas de redução das desigualdades, reconhecendo que os principais desafios sociais afetam meninos, meninas, homens e mulheres de formas diferentes, principalmente, em virtude de leis e políticas discriminatórias, mas também em virtude de normas sociais que influenciam os seus papéis e responsabilidades na sociedade (WORLD BANK, 2015; WORLD BANK, 2020).

Um dos estudos publicados, aponta que mais de 1500 reformas foram realizadas em 190 países, nos últimos 50 anos, para aprimorar a participação econômica das mulheres. Todavia, em termos de perspectivas como empreendedoras e trabalhadoras, as mulheres ainda têm somente três-quartos dos direitos legais. Muitos instrumentos jurídicos ainda desestimulam as mulheres de entrar no mercado de trabalho ou iniciar um negócio e tal discriminação tem efeitos duradouros (WORLD BANK, 2020).

Outro estudo do Banco Mundial, específico sobre o papel que o comércio pode desempenhar no empoderamento econômico das mulheres, evidencia a ausência de políticas com um enfoque de gênero. O estudo destaca que as novas tendências no comércio global – especialmente o aumento do setor de serviços, a economia digital e as cadeias produtivas globais – estão abrindo importantes oportunidades para as mulheres. Entretanto, para que sejam acessadas, muitos países precisam adotar reformas também em suas políticas comerciais e investir na formação do seu capital humano (THE WORLD BANK GROUP; WTO, 2020).

A OCDE é outra organização que tem direcionado seu trabalho, a partir do recorte de gênero para questões econômicas, focando, principalmente, no exame das barreiras existentes para o acesso igualitário à educação, emprego e empreendedorismo¹³ (OECD, 2021). Entre suas contribuições, merecem destaque os relatórios com recomendações de políticas públicas baseados nas boas práticas (OECD, 2013).

Segundo o documento, o papel governamental, de uma forma geral, seria articular legislação, políticas, campanhas informativas e de monitoramento, por meio dos quais os países pudessem adotar práticas de promoção de igualdade de gênero. Como exemplo, são citadas: estímulo à educação e carreira em diversas áreas; promoção de políticas que estimulem pais a equilibrar responsabilidades profissionais e tarefas domésticas; aumento da participação das

¹¹ Christine Lagarde, atualmente é Presidente do Banco Central Europeu. Entre 2011-2019, foi Presidente e Diretora-Geral do FMI, tendo sido a primeira mulher a ocupar o posto, atualmente ocupado por Kristalina Georgieva.

¹² O *Umbrella Facility for Gender Equality* (UFGE), por exemplo, é um fundo de vários doadores do Grupo Banco Mundial, que financia pesquisas, avaliações de impacto e dados para ajudar os formuladores de políticas e profissionais a eliminar as lacunas de gênero em países e setores. A iniciativa financiou trabalhos em mais de 90 países, influenciando políticas e programas nessa área.

¹³ A ferramenta SIGI-Centro de Instituições Sociais e Indicadores de Gênero, tem sido utilizada para reunir e divulgar medidas discriminatórias contra mulheres em instituições sociais (formais e informais), de 180 países.

mulheres nas arenas decisórias; fortalecimento da diversidade de gênero e cargos de alta chefia nos setores público e privado; eliminação de práticas salariais discriminatórias; promoção da reconciliação entre vida profissional e familiar; promoção de medidas de prevenção a todos os tipos de assédio; redução da lacuna de gênero nas atividades empreendedoras e empresariais; redução das lacunas de acesso ao mercado financeiro (OECD, 2013).

Por sua vez, o documento reconhece que sozinhos, os Estados por meio da atuação governamental, frequentemente são incapazes de promover tais mudanças sociais. Portanto, recomenda a cooperação com relevantes atores, entre eles, setor privado, agências públicas, entidades comerciais, sindicatos e outras organizações da sociedade civil (OECD, 2013).

O fato é que o empoderamento econômico das mulheres, nas instituições citadas e em outras, tem sido um tema revisitado, como uma tarefa pendente. Ganhou um novo fôlego no rastro das discussões sobre a agenda dos ODS, para que até 2030, o desenvolvimento sustentável seja alcançado, sem deixar ninguém para trás. O destaque à importância do comprometimento dos mais diversos atores sociais, em diversos níveis, com as metas propostas, ampliou, significativamente, o alcance de debate (UN, 2015).

É nesse contexto que até mesmo na agenda do Fórum Econômico Mundial¹⁴, o empoderamento econômico feminino ganhou destaque. Há diversas publicações que apontam que nenhum país do mundo ainda foi capaz de fechar as lacunas existentes entre homens e mulheres, de forma que ações e propostas têm sido discutidas, estimulando lideranças de empresas e países a pensarem estratégias para a superação de tais lacunas. Diversas publicações apontam que algumas situações continuam minando oportunidades das mulheres e por isso, têm defendido, entre outras ações, a ampliação da representatividade política, alteração de legislação e atitudes sociais e culturais, cuidados domésticos não remunerados e a participação das mulheres nos negócios (WEF, 2021).

O movimento das organizações econômicas deixava evidente o silêncio da OMC acerca da temática. Os levantamentos com recorte de gênero, realizados pelo Centro Internacional de Comércio¹⁵, foram fundamentais para aumentar a sensibilização sobre as barreiras que dificultam a inserção das mulheres no comércio internacional. Suas principais conclusões apontaram que apesar das mulheres administrarem aproximadamente 10 milhões de pequenos e médios negócios ao redor do mundo (justo aqueles responsáveis por aproximadamente 80% dos empregos), apenas uma em cada cinco insere-se no comércio internacional (ITC, 2015, 2016).

Os estudos também sugerem que são múltiplos fatores que levam à sub-representação dos negócios administrados por mulheres, no comércio internacional: barreiras culturais e regulatórias; pressão dos prazos envolvidos sobre as mulheres com filhos(as); a sobrecarga, uma vez que a maior parte do trabalho doméstico ainda recai sobre as mulheres (ITC, 2015). Iniciativas como acesso a serviços financeiros, informações sobre acesso a mercados e redes de fornecimento, capacitação e treinamento, maior transparência sobre questões regulatórias e diminuição das barreiras não tarifárias sobre pequenas e médias empresas, são políticas que beneficiam a sociedade como um todo e, principalmente, aqueles negócios administrados por mulheres.

De uma forma geral, é possível observar que as organizações econômicas internacionais têm se envolvido no processo de organização e publicação de evidências empíricas sobre a situação das mulheres na economia. Por certo, análises mais profundas precisam ser realizadas, considerando a evolução de cada uma dessas agendas, bem como seus instrumentos de promoção de empoderamento econômico, a fim de investigar tanto em que medida propõem rupturas com androcentrismo proposto, quanto a instrumentalização conceito de empoderamento econômico. Por ora, a próxima seção foca em realizar esta análise para a agenda mais recente, da Organização Mundial do Comércio.

¹⁴ Organização sem fins lucrativos, que reúne lideranças empresariais e políticas, assim como intelectuais e representantes da mídia, para discutir as questões globais. É mais conhecido por suas reuniões anuais em Davos, na Suíça.

¹⁵ O Centro Internacional de Negócios, foi criado em 1964, é uma organização de apoio da ONU e da OMC, para pesquisas e estratégias de implementação de políticas. Seu foco é fortalecer o setor empresarial, especialmente pequenas e médias empresas de países em desenvolvimento.

A inclusão do empoderamento econômico das mulheres na agenda da OMC

Na estrutura da OMC, a inclusão formal de novos temas na agenda negociadora deve observar as regras previstas para processo decisório, ou seja, passar por etapas e consensos prévios, no âmbito do Conselho Geral, o qual encaminhará a proposta para aprovação ou não na Conferência Ministerial, instância decisória máxima¹⁶. Se aprovado, o tema figurará da Declaração Ministerial, vinculando os Membros da Organização para aquele mandato. Como uma organização governamental internacional que visa a liberalização comercial por meio de negociações multilaterais, uma das suas principais características é o seu processo negociador, o qual exige o consenso.

A inclusão da Declaração sobre o Empoderamento Econômico das Mulheres não seguiu este rito formal. Se deu por meio de uma iniciativa coletiva, que contou com a adesão voluntária dos Membros, em uma reunião lateral à Conferência Ministerial de Buenos Aires, realizada em dezembro de 2017 (WTO, 2017a). Na prática, significa que os compromissos do documento não vinculam juridicamente os signatários, os quais contribuirão por afinidade, para o alcance dos seus objetivos. Este fato já demonstra que a adoção de recortes de gênero no âmbito das políticas comerciais não alcança consensos dentro da referida organização.

Ainda assim, trata-se de uma conquista histórica já que desde o estabelecimento da OMC, foi a primeira vez que os Membros emitiram uma declaração em Conferência Ministerial, reconhecendo a importância de incorporar a perspectiva de gênero na promoção de políticas comerciais mais inclusivas (WTO, 2017a). Ou seja, por meio do apoio à Declaração de Buenos Aires, uma parcela significativa dos Membros reconheceu que a organização tem seu papel, para a promoção do empoderamento econômico das mulheres. Promover a introdução do gênero como categoria analítica das políticas comerciais e seus efeitos na vida das mulheres, percebendo como o viés de gênero perpassa as estruturas econômicas, marca a inclusão da OMC nos debates propostos pela economia feminista.

Um movimento interno já havia sido dado em junho de 2017, quando no Secretariado, foi nomeado um Grupo Focal para coordenar um recorte de gênero, nos trabalhos desenvolvidos nas diferentes divisões (WTO, 2021b). Entretanto, considerando a característica “*member-driven*” da organização a partir da qual, todas as iniciativas devem ser negociadas pelos Membros, a continuidade e aprofundamento dos trabalhos dependeria dos esforços políticos, que garantissem formalização e apoio.

As delegações da Islândia e Serra Leoa, bem como a Diretoria do Centro Internacional de Comércio, lideraram as reuniões com os Membros da OMC. Este direcionamento foi resultado dos esforços realizados pela rede Campeões Internacionais de Gênero¹⁷, a qual reúne lideranças – chefes de delegações, líderes de organizações internacionais governamentais e não governamentais - que apoiam o fim das barreiras de gênero. Ao longo de um ano, o grupo trabalhou em versões preliminares do documento, defendendo e compondo os argumentos que favoreceram o apoio por parcela significativa dos Membros (GENDER CHAMPIONS, 2021). A pressão pela busca de apoio ao documento já sugere que seu conteúdo não poderia propor um viés considerado radical e deveria caminhar por terrenos mais conservadores, a partir daquilo que a diplomacia econômica já conhece. A Declaração de Buenos Aires, recebeu o apoio de 118 Membros e Observadores da OMC¹⁸, no contexto da sua décima primeira Conferência Ministerial. Seu texto, além de reconhecer a

¹⁶ O Acordo de Marraqueche, que estabelece a OMC prevê tal processo em seus Artigos IV (estrutura da OMC) e Artigo IX (processo decisório).

¹⁷ O “*International Gender Champions-IGC*” é uma rede que reúne tomadores de decisão femininos e masculinos, determinados a quebrar as barreiras de gênero e fazer da igualdade de gênero uma realidade de trabalho em suas esferas de influência.

¹⁸ Afeganistão, Albânia, Argentina, Austrália, Áustria, Barbados, Bélgica, Benin, Brasil, Bulgária, Burundi, Camboja, Canadá, Chade, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Costa do Marfim, Croácia, Chipre, República Checa, República Democrática do Congo, Dinamarca, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estônia, Etiópia, Fiji, Finlândia, França, Gabão, Gambia, Alemanha, Grécia, Granada, Guatemala, Guiné, Guiné Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Hungria, Islândia, Indonésia, Irlanda, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Cazaquistão, Kenya, Quirguistão, República Democrática Laos, Letônia, Lesoto, Libéria, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malásia, Mali, Malta, Maurício, México, Moldova, Mongólia, Montenegro, Myanmar, Namíbia, Países Baixos, Nova Zelândia, Níger, Nigéria, Noruega, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Filipinas, Polónia, Portugal, República da Coreia, Romênia, Federação Russa, Ruanda, Saint Kitts e Nevis, São Vicente e Granadinas, Samoa, Senegal, Serra Leoa, Eslováquia, Eslovênia, Somália, Espanha, Sudão do Sul, Suazilândia, Suécia, Suíça, Taipei, Tajiquistão, a antiga República Iugoslava da Macedônia, Togo, Tonga, Tunísia, Turquia, Uganda, Ucrânia, Reino Unido, Uruguai, Vanuatu, Vietnam, Zâmbia (WTO, 2017). Até abril de 2021, 127 Membros manifestaram suporte: a União Europeia (em bloco) além dos seguintes Membros: Andorra, Angola, Bahamas, Belarus, Botswana, Essuatíni, Geórgia, Maldivas, Macedônia do Norte, Sérvia, Trinidad e Tobago, Emirados Árabes Unidos (WTO, 2021)

necessidade de dar transparência às políticas de promoção do empoderamento econômico das mulheres e remoção de barreiras, com vistas a tornar o comércio internacional mais inclusivo, destaca a necessidade de evidenciar políticas que limitam a inserção das mulheres na economia (WTO, 2017b). Nesse sentido, foram propostas cinco linhas de ação:

1. Compartilhamento de experiências de cada membro, relativas a políticas e programas que encorajam a participação das mulheres na economia, através dos trabalhos dentro da própria OMC e voluntariamente, incluindo a temática nos relatórios de revisão de política comercial.
2. Compartilhamento de boas práticas de análises de políticas comerciais, com recorte de gênero, para monitoramento dos seus efeitos.
3. Compartilhamento de métodos e procedimentos para a coleta de dados, com recorte de gênero.
4. Trabalho conjunto na remoção de barreiras ao empoderamento econômico das mulheres, visando aumentar sua participação no comércio; e
5. Garantir que os fundos de ajuda financeira para o comércio apoiem os Membros que busquem adotar ferramentas e instrumentos que permitam a análise, desenho e implementação de políticas comerciais com recorte de gênero.

Além das linhas de ação, a Declaração estabeleceu que nos meses posteriores (entre 2018-2019) seriam realizadas ações coordenadas com outras organizações internacionais para explorar e discutir os temas relacionados ao papel do comércio no empoderamento econômico das mulheres, como por exemplo: a promoção do empreendedorismo e comércio; barreiras à participação das mulheres ao comércio; inclusão de negócios liderados por mulheres – especialmente pequenos e médios – em cadeias produtivas; entre outras (WTO, 2017b; 2021).

Convém ressaltar o aspecto inovador naquele foro sobre as ações relacionadas ao empreendedorismo e negócios, visando reforçar as capacidades produtivas das mulheres. Tradicionalmente, a discussão sobre políticas comerciais e as políticas de empoderamento costumavam correr por trilhos paralelos, com poucos ou nenhum ponto de intersecção. Esta estratégia pode ser de grande utilidade para formuladores de políticas comerciais, uma vez que permitem ampliar o alcance do debate sobre gênero (FROHMANN, 2019).

Durante o período, uma série de eventos foram realizados, assim como a publicação de relatórios, promovendo a troca de experiências acerca de boas práticas. Também houve a intensificação da divulgação das oportunidades de apoio técnico e financeiro a projetos relacionados ao empoderamento econômico das mulheres. Por exemplo, o plano de capacitação da OMC para agentes governamentais, agora inclui um módulo sobre comércio e gênero; está prevista a criação de um programa de capacitação para mulheres empreendedoras; na iniciativa “Ajuda para o Comércio”, doadores favorecem a destinação de recursos financeiros a iniciativas que tenham impactos positivos no empoderamento econômico das mulheres (WTO, 2021).

Estas são estratégias características de difusão política, que permitem tanto o aprendizado, quanto estímulo externo à adoção de novas medidas, especialmente aquelas advindas de instrumentos não vinculantes. Ou seja, a difusão ocorre, da esfera internacional para a doméstica dos países, na medida em que há fatores capazes de promover a interrelação entre os dois níveis (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020). Pela ótica negociadora, também pode ser entendida como uma abordagem integrativa, a qual tem por objetivo quebrar possíveis resistências das partes, para negociações futuras (LEWICKI; SAUNDERS; BARRY, 2014).

Uma interessante demonstração do engajamento de alguns Membros com os dispositivos da Declaração de Buenos Aires já pode ser observada. União Europeia, Islândia e Gâmbia, por exemplo, já incluíram em seus Relatórios de Revisão de Política Comercial, capítulos nos quais destacam suas políticas que contribuem para a igualdade de gênero (WTO, 2021). A União Europeia, por exemplo, reforça seu engajamento com uma agenda ambiciosa do que o bloco reconhece como igualdade de gênero e empoderamento econômico das mulheres. Em capítulo específico, considera que as políticas comerciais contribuem para sua agenda por meio de ações específicas e horizontais, destacando o aumento do

seu foco nas ações de participação das mulheres em pequenas e médias empresas e em negócios digitais. A Islândia destaca a igualdade da participação de homens e mulheres no mercado de trabalho, bem como, esforços relacionados ao combate das diferenças salariais. Já no relatório da Gâmbia, ao longo do texto há divulgação de programas criados para a inclusão das mulheres no mercado, como por exemplo, no setor de pesca.

Este tipo de iniciativa lança luz sobre o papel do recorte de gênero, no desenvolvimento de políticas comerciais. Os exemplos acima demonstrados alinham-se aos argumentos propostos pela corrente liberal da economia feminista, de que a igualdade pode ser conquistada pela inserção da mulher na esfera masculina (trabalho remunerado, mercado, por exemplo). Em nenhum dos documentos citados há qualquer menção acerca da contribuição do trabalho doméstico ou não remunerado para o comércio internacional do país, por exemplo.

Entre 2014 e 2018 (antes da Declaração de Buenos Aires), 77 países de um total de 111 que se submeteram ao mecanismo de Revisão de Política Comercial, informaram medidas para o empoderamento das mulheres como parte das suas estratégias nacionais ou regionais. Estas incluem: compras governamentais, agricultura e pesca, incentivos financeiros e não financeiros ao setor privado e às pequenas empresas lideradas por mulheres. Alguns casos, inclusive, evidenciam o peso da presença das mulheres em determinados setores exportadores representativos, como é o caso da Colômbia, onde as mulheres representam 64% da força de trabalho no ramo da floricultura (BOGHOSSIAN, 2019).

Políticas comerciais podem afetar as mulheres em todos os seus papéis econômicos. Como trabalhadoras e produtoras de bens e serviços, por exemplo, mulheres são afetadas por barreiras comerciais (tarifárias ou não tarifárias) impostas no destino, assim como pelas chamadas barreiras invisíveis (relacionadas a mecanismos de facilitação de comércio, infraestrutura, acesso a financiamentos para produção, para exportação, importação, etc). Como consumidoras, as mulheres também são afetadas pelas políticas que impactam os preços de bens e serviços (THE WORLD BANK GROUP; WTO, 2020). Considerando que os empregos das mulheres tendem a ser concentrados em setores que sofrem mais restrições, menor acesso aos mercados externos e mais sensíveis às variações de preços, há escopo para discussões no âmbito da OMC.

Há casos, como de países como Canadá, Chile e Uruguai, por exemplo, que recentemente têm incluído capítulo de gênero em seus acordos comerciais. Embora tais capítulos não tenham muita ênfase sobre aspectos técnicos, buscam compartilhar princípios e mecanismos de cooperação a fim de que sejam alcançados maiores patamares de igualdade de gênero (FROHMANN, 2019). Há um aumento significativo da inclusão de cláusulas de gênero em outros acordos comerciais e o dispositivo mais comum presente em tais arranjos regionais, é a promoção de cooperação para temáticas específicas dentro dessa agenda, considerando as mulheres no mercado, no trabalho remunerado (MONTEIRO, 2021).

Em setembro de 2020, outro importante passo foi dado na OMC, a partir da aprovação pela criação do Grupo Informal de Trabalho, por meio do documento (WT/L/1095/Rev.1) (WTO, 2020). Os trabalhos do grupo são abertos a todos os Membros e visam intensificar as atividades, até a próxima Conferência Ministerial marcada para ocorrer em novembro de 2021, em Genebra. As reuniões têm contado com a participação daqueles que apoiam iniciativas como a apresentada por Canadá (INF/TGE/W/1/Rev.2), de manter um cronograma de trabalhos, especialmente, para considerar o conceito de empoderamento econômico das mulheres e seu alinhamento com os trabalhos da OMC (WTO, 2021b). Sendo o objetivo da OMC a promoção da liberalização comercial, o debate de gênero ali tem assumido um caráter funcional, para a promoção da inclusão das mulheres ao mercado.

Se as mulheres chegaram para ficar na agenda de trabalhos da organização ainda é cedo para afirmar. Vale acompanhar como o tema será considerado pelos Membros, até a próxima Conferência Ministerial, a qual, inclusive, será a primeira presidida por uma mulher no cargo de Diretora Geral, Ngozi Okonjo-Iweala, nigeriana, recém-eleita e empossada em março de 2021.

Em 2011, em discurso por ocasião da celebração do Dia Internacional da Mulher, o então Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, já reconhecia que embora o comércio internacional não fosse suficiente para enfrentar todas as injustiças

sofridas pelas mulheres, era inegável admitir o seu papel. E que, portanto, os países deveriam garantir que as mulheres empresárias tivessem acesso a todas as oportunidades (WTO, 2011).

Em 2017, por ocasião da assinatura da Declaração de Buenos Aires, o Diretor Geral Roberto Azevêdo afirmou que o documento representava um importante passo para a promoção do empoderamento econômico das mulheres e construção de um sistema de comércio mais inclusivo (WTO, 2017a). Em 2021, primeiro Diretor Geral da OMC, deixou seu recado: “Para meninas e mulheres que possam estar interessadas em uma carreira no comércio, [...] lembrem-se que o comércio não é um fim em si mesmo: é um meio para o desenvolvimento” (WTO, 2021c, n.p., tradução nossa). De um modo geral é possível perceber que as discussões sobre gênero da OMC estão mais alinhadas à vertente conservadora e instrumental dos debates da esfera econômica.

Considerações finais

Este artigo buscou lançar luz sobre a tardia inclusão do debate sobre empoderamento econômico feminino, no contexto institucional da OMC. Como o tema ainda não foi discutido formalmente nas esferas negociadoras e com poder decisório (Conselho Geral e Conferência Ministerial), em 2017 a Declaração de Buenos Aires contou com a adesão voluntária de 118 Membros – atualmente, são 127 - entre os seus 164 Membros. Ainda que seja por meio de um instrumento não vinculante e de alcance limitado, tem por objetivo promover a reflexão e trocas de experiências sobre como as atividades da organização podem contribuir com políticas que visam o empoderamento econômico das mulheres.

Entre 2018 e 2019 diversas atividades de aprendizado e trocas de experiências foram realizadas, todas demonstrando a importância de políticas que garantam o acesso às oportunidades de inserção no mercado, para essa significativa parcela populacional. Em 2020 aprovou-se a o estabelecimento de um Grupo Informal de trabalhos, visando dar continuidade aos estudos e discussões sobre políticas de empoderamento econômico das mulheres. A continuidade dos trabalhos, bem como, eventuais resultados e desdobramentos, dependerá do engajamento e da aprovação dos Membros da Organização, já que essa é a sua principal característica.

Em resposta à pergunta proposta, sobre qual a contribuição iniciativa sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres da OMC para Economia Feminista, quatro pontos merecem destaque.

O primeiro ponto refere-se ao reconhecimento dos Membros da OMC, sobre a necessidade de recortes de gênero nas discussões sobre política comercial, uma das políticas macroeconômicas, entendidas como neutras pelos recortes tradicionais. Se a inclusão da categoria gênero nos debates econômicos é fruto da insuficiência dos seus corpos teóricos em oferecerem tratamento adequado às desigualdades entre homens e mulheres, há potencial para mudanças a partir dessa iniciativa. Todavia, tais mudanças dependerão de outros processos, especialmente no âmbito doméstico dos Estados, por meio da adoção de modelos, métodos ou mesmo tópicos que incluam aspectos hoje negligenciados (como trabalhos reprodutivos, trabalho doméstico, atividades não mercantilizadas), mas que os debates na OMC não abordam no momento.

O segundo aspecto é sobre o conteúdo da iniciativa: ao reconhecer que as políticas comerciais geram efeitos diversos para homens e mulheres, sugere como solução um debate sobre empoderamento econômico que está relacionado ao aumento das oportunidades para a inclusão das mulheres ao mercado. Nesse sentido, a iniciativa além de não romper com os padrões androcêntricos dos modelos existentes, mantém a divisão entre trabalho remunerado x trabalho doméstico. Alinha-se, portanto, ao feminismo domesticado do eixo Economia de Gênero, que propõe a incorporação dos recortes de gênero aos paradigmas econômicos existentes, mantendo as dicotomias. Considerando os próprios desafios impostos pelo contexto negociador da OMC, é possível inferir que propostas com viés da Economia Feminista de Conciliação ou de Ruptura, possivelmente encontrariam mais resistências e menos apoio para o início dos debates multilaterais naquele foro.

O terceiro ponto está relacionado ao conceito de empoderamento econômico adotado no âmbito da iniciativa proposta pela OMC. Ao utilizar-se do conceito instrumental já conhecido de outras organizações econômicas internacionais, considera que o empoderamento econômico feminino ocorrerá por intermédio da obtenção de um emprego, do desenvolvimento de uma carreira e de uma vida profissional e, como consequência, a obtenção da independência financeira. Como uma organização internacional focada na liberalização do comércio internacional, seu foco recai no mercado e não nas atividades tradicionalmente reconhecidas como fora do mercado.

Por fim, considera-se que a inclusão da temática no âmbito da OMC, embora no momento não possua um viés rupturista, nem proponha reinvenção de ferramentas analíticas, tem sua contribuição para a Economia Feminista também do ponto de vista empírico. O caso da OMC demonstra que os debates teóricos, metodológicos têm alcançado o âmbito político de alguma forma. Um desdobramento sempre desejável no âmbito da OMC é o de que as lideranças estatais se inspirem nos debates ali travados (mesmo antes da própria vinculação a instrumentos jurídicos internacionais) e promovam mudanças em suas políticas. Os resultados que ora demonstramos sugerem que o debate é ainda bastante objetivo e conservador em termos de propostas e soluções, porém, a depender das propostas dos próprios Membros, tem potencial para avanços.

Considerando que o debate na OMC é relativamente novo, este artigo não pretende esgotá-lo. Ao contrário: pretende instigar novas pesquisas, pois muitas perguntas ainda precisam ser feitas, como por exemplo: sendo o comércio uma das inúmeras atividades pelas quais as mulheres se inserem na economia, por que a Organização Mundial do Comércio demorou tanto a discutir sua parcela de contribuição? Os membros que não apoiaram a iniciativa, como aparecem e aparecerão nos indicadores relacionados ao empoderamento econômico das mulheres? Aderirão às discussões do Grupo Informal? Em que medida a iniciativa será capaz de criar mecanismos de difusão de políticas que façam, realmente, a diferença na vida de meninas e mulheres? As discussões do Grupo Informal avançarão para propostas negociadoras, no âmbito do Conselho Geral? Teriam as mulheres aberto a caixa de pandora, pavimentando o caminho para ampliação de novos recortes nas discussões sobre política comercial, como por exemplo, para agenda *Queer* ou outros grupos? Em que medida seria possível considerar os bens e serviços não remunerados nas contas comerciais?

A chegada da temática na OMC permite estimular os seus Membros a trocarem experiências, dialogarem e criarem políticas domésticas direcionadas para as mulheres, dando visibilidade à sua contribuição, bem como aos desafios particulares que enfrentam. Acima de tudo, cria oportunidades para que os tomadores de decisão discutam e adotem políticas inovadoras, considerando o recorte de gênero. Levar o feminismo a sério, não é simplesmente reconhecer a histórica invisibilidade das mulheres, mas, principalmente, fornecer contribuições a partir de todas as esferas de atuação.

Referências

BERIK, Günseli; RODGERS, Yana Van der Meulen. Engendering Development Strategies and Macroeconomic Policies: What's Sound and Sensible? In: BERIK, Günseli; RODGERS, Yana Van der Meulen; ZAMMIT, Ann (Ed). **Social Justice and Gender Equality Rethinking Development Strategies and Macroeconomic Policies**. 1. ed. Oxfordshire: Routledge, 2008. cap. 1, p.1-44.

BOGHOSSIAN, Anoush der. **Trade Policies Supporting Women's Economic empowerment: Trends in WTO Members**. Staff Working Paper ERSD-2019-07. Geneva: World Trade Organization, 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201907_e.pdf. Acesso em: 20 de março de 2021.

BOLIS, Mara; HUGHES, Christine. **Women`s Economic Empowerment and Domestic Violence links and Lessons for Practitioners Working with Intersectional Approaches**. Guatemala: Oxfam, 2015. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/Womens_Empowerment_and_Domestic_Violence_-_Boris__Hughes_hX7LscW.pdf. Acesso em: 20 de abril de 2021.

CALVÈS, Anne-Emmanuèle. Empowerment: The History of a Key Concept in Contemporary Development Discourse. **Revue Tiers Monde**. Paris, v. 200, n. 4, p. 735-749, 2009. Disponível em: <https://www.cairn-int.info/journal-revue-tiers-monde-2009-4-page-735.htmto>. Acesso em: 08 de julho de 2021.

CARRASCO, Cristina. **Para uma economia feminista**. 1999. Disponível em: <https://www.sof.org.br/para-uma-economia-feminista-introducao/>. Acesso em: 09 de julho de 2021.

ENGLAND, Paula. The separative self: androcentric bias in Neoclassical Assumptions. In: FERBER, Marianne A.; NELSON, Julie (Eds.) **Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics**. Chicago: The University of Chicago Press, 1993. cap. 2, p.37-53.

ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches and Bases: Making feminist Sense of International Politics**. 2ª ed. Los Angeles: University of California Press, 2014.

Fernandez, Brena Paula Magno. Economia feminista: metodologias, problemas de pesquisa e propostas teóricas em prol da igualdade de gêneros. **Revista de Economia Política**. São Paulo v. 38, n. 3, p. 559-583, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/hK9fwgQzytLqMh77BL7JBPF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 de julho de 2021.

FROHMANN, Alicia. **Herramientas de Política Comercial para Contribuir a la Igualdad de Género**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. 2019. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45063/S1901159_es.pdf. Acesso em: 20 de abril de 2021.

GRECCO, Fabiana Sanches; FURNO, Juliane da Costa; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. Por uma ciência econômica feminista. **Temáticas**, Campinas, v. 26, n.52, p. 11-22, 2018. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/publicacoes/pub/livros/2162>. Acesso em: 08 de julho de 2021.

GENDER CHAMPIONS. **Trade Impact Working Group**. Geneva: 2021. Disponível em: <https://genderchampions.com/impact/trade>. Acesso em: 20 de março de 2021.

GOLLA, Anne Marie *et al.*; **Understanding and Measuring Women's Economic Empowerment: Definition, Framework and Indicators**. S.i: International Center For Research On Women (ICRW), 2011. Disponível em: <https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2016/10/Understanding-measuring-womens-economic-empowerment.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Gender and the IMF**. 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/external/themes/gender/>. Acesso em: 10 de março de 2021.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE – ITC. **Unlocking Markets for women to Trade**. Geneva: ITC, 2015. Disponível em: https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/women_in_trade_web.pdf. Acesso em: 10 de março de 2021.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE – ITC. **Gender and Trade**. Issue Brief Series. Geneva: ITC, 2016. Disponível em: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Gender-and-trade_ITC_IATF-Issue-brief.pdf. Acesso em: 01 de abril de 2021.

ISAKOVIC, Nela Porobic. **A User Guide to Feminist Political Economy**. 2ª Ed. S.i: Women's International League for Peace and Freedom – WILPF, 2018. Disponível em: https://www.wilpf.org/wp-content/uploads/2019/07/WILPF_Feminist-Political-Economy-Guide.pdf. Acesso em: 08 de abril de 2021.

LAGARDE, Christine. **Every Woman Counts: Gender Budgeting in G7 Countries**. 2017. Disponível em: <https://blogs.imf.org/2017/05/13/every-woman-counts-gender-budgeting-in-g7-countries/#more-19724>. Acesso em: 10 de março de 2021.

LEWICKI, Roy J. SAUNDERS, David M. BARRY, Bruce. **Fundamentos de Negociação**. 5ª Ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

MANNKIW, Gregory N. **Princípios de Macroeconomia**. 6ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

MONTEIRO, José-Antonio. **The Evolution of gender-related provisions in regional trade agreements**. Economic Research and Statistics Division (ERSD). Geneva: World Trade Organization, 2021. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202108_e.pdf. Acesso em: 10 de março de 2021.

NELSON, Julie. Feminism and Economics. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 9, n. 2, p. 131-148, 1995.

OLIVEIRA, Osmany Porto; SARAIVA, Camila; SAKAI, Roberta. **Difusão de Políticas e Cooperação para o Desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional**. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship**. Paris: OECD, 2013. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/employment/2013-oecd-recommendation-of-the-council-on-gender-equality-in-education-employment-and-entrepreneurship_9789264279391-en#page1. Acesso em: 10 de abril de 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Women's Economic Empowerment**. Paris: OECD: 2021. Disponível em: <<https://www.oecd.org/development/womens-economic-empowerment.htm>>. Acesso em: 10 de março de 2021.

OROZCO, Amaia Pérez. Economía del Género y Economía Feminista: conciliación o ruptura? **Revista Venezolana de Estudios de La Mujer**, Caracas, v.10, n. 24, p.43-64, 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5855457>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

OROZCO, Amaia Pérez. **Perspectivas feministas en torno a la Economía: el caso de los cuidados**. Madrid: Consejo Económico y Social, Colección Estudios, 2006. Disponível em: <https://porunavidavivible.files.wordpress.com/2012/09/perez-orosco.pdf>. Acesso em: 07 de julho de 2021.

PETERSON, Spike V. **A Critical Rewriting of Global Political Economy**: Integrating reproductive, productive and virtual economies. Londres: Routledge, 2003.

PETERSON, Spike V. How (the Meaning of) Gender in Political Economy. **New Political Economy**. Londres, v. 10, n. 4, p. 459-521, 2005.

SARDENBERG, Cecília M.B. Liberal vs Liberating Empowerment: A Latin American Feminist Perspective on Conceptualizing Women's Empowerment. **IDS-Institute of Development Studies**, Brighton, v.39, n. 6, p.18-27, 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1759-5436.2008.tb00507.x>. Acesso em 20 de abril de 2021.

TICKNER, J. Ann. **Gendering World Politics**. Nova York: Columbia University Press, 2001.

THE WORLD BANK GROUP. WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **Women and Trade: the role of trade in promoting gender equality**. Washington: The World Bank, World Trade Organization, 2020. Disponível em https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/women_trade_pub2807_e.htm. Acesso em: 20 de abril de 2021.

TRUE, Jacqui. **The Political Economy of violence against women**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

UNITED NATIONS – UN. [The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women \(CEDAW\)](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/), 1979. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>. Acesso em: 15 de abril de 2021.

UNITED NATIONS – UN. **The United Nations Fourth World Conference on Women**. 1995. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm#statement>. Acesso em: 10 de março de 2021.

UNITED NATIONS - UN. General Assembly. **Draft resolution referred to the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda by the General Assembly at its sixty-ninth session**. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. 2015. Disponível em: <https://undocs.org/A/70/L.1>. Acesso em: 10 de março de 2021.

UNITED NATIONS INTERREGIONAL CRIME AND JUSTICE RESEARCH INSTITUTE – UNICRI. **Women empowerment and countering gender-based violence to support development**. 2021. Disponível em: http://www.unicri.us/topics/violence_women/. Acesso em: 29 de março de 2021.

UN WOMEN. **Facts and Figures: Economic Empowerment**. 2018. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures>. Acesso em: 10 de março de 2021.

UN WOMEN. **Families in a changing World**. 2019. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2021.

WORLD BANK. **World Bank Group gender strategy (FY16-23): gender equality, poverty reduction and inclusive growth**. 2015. Disponível em <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/820851467992505410/world-bank-group-gender-strategy-fy16-23-gender-equality-poverty-reduction-and-inclusive-growth>. Acesso em: 15 de março de 2021.

WORLD BANK. **The World Bank In Gender**. 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/gender/overview#:~:text=The%20World%20Bank%20Group's%20Gender,gender%20equality%20and%20economic%20development>. Acesso em: 15 de março de 2021.

WORLD ECONOMIC FORUM - WEF. **Agenda in focus: women and work**. 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/focus/women-and-work>. Acesso em 15 de março de 2021.

WORLD ECONOMIC FORUM - WEF. **Global Gender Gap Report 2021**. Cologny/Geneva: World Economic Forum. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf. Acesso em: 01 de abril de 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **International Women's Day**. 2011. Disponível em: https://www.wto.org/english/forums_e/women_day_e/women_day_e.htm. Acesso em: 15 de março de 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Eleventh WTO Ministerial Conference**. 2017a. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_e.htm. Acesso em: 15 de março de 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017**. 2017b. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf. Acesso em: 15 de março de 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Interim report following the Buenos Aires Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment**. WT/L/1095/Rev.1. 2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/iwgt_trade_gender_e.htm. Acesso em: 12 de abril de 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Women and trade**. 2021. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/womenandtrade_e.htm. Acesso em: 12 de abril de 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Informal Working Group on Trade and Gender**. 2021. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/iwg_trade_gender_e.htm. Acesso em: 12 de abril de 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Final Work Plan for Implementing Activities under the Informal Working Group on Trade and Gender**. INF/TGE/W/1/Rev.2. 2021b. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/iwg_trade_gender_e.htm. Acesso em: 12 de abril de 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Women Pioneers at WTO**. 2021c. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/25y_e/25yportrait_e.htm. Acesso em: 12 de abril de 2021.

Funções de colaboração exercidas

Silvana Schimanski: *Conceituação; Investigação; Escrita (primeira redação);*

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

ECOWAS' Efforts in Promoting South-South Cooperation Between its Member States and Global South Countries

Esforços da ECOWAS na Promoção da Cooperação Sul-Sul entre seus Estados-Membros e os Países do Sul Global

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113844>

Sidnoma Nita Belemsobgo
University of Lagos, Lagos, Nigeria
nitabelemsobgo@yahoo.fr 

Abstract

South-South Cooperation (SSC) is an innovative, forthright, and ambitious means to expand collaboration between countries with a similar economic profile. Over the past decade, it straightforwardly imposes within West African states' practices. Indeed, as time passes, many countries have developed significant technical capacities and know-how that they can share. To formalise such sharing of experiences and best practices and raise it to another and higher level, it was essential to hand over this role to a supranational organisation with more tools and experience to coordinate the exchange. In that effect, In West Africa, states leaned towards the Economic Community of West African States (ECOWAS), which gathers 15 member states and which is the main catalyst for promoting exchanges and sharing within the sub-region. The study provides an overview of the South-South partnership promoted by ECOWAS on the economic and social aspects through an exploratory documentary study while providing the levers of development for this partnership. The study's main aim is to assess the importance of SSC for ECOWAS member states sustainable development. The specific objectives are: assess ECOWAS initiatives promoting SSC; provide some cases of success stories of good practices.

Keywords: West Africa; ECOWAS; South-South Cooperation;

Resumo

A Cooperação Sul-Sul (CSS) é um meio inovador, direto e ambicioso para expandir a colaboração entre países de perfil econômico semelhante. Durante a última década, a CSS se impôs diretamente dentro do rol de iniciativas dos Estados da África Ocidental. De fato, com o passar do tempo, muitos países da região desenvolveram capacidades técnicas e know-how significativos que podem compartilhar. Visando formalizar esse compartilhamento de experiências e melhores práticas, elevando-o a patamares cada vez mais significativos, foi essencial entregar esse papel a uma organização supranacional com ferramentas e experiência para coordenar estes intercâmbios. Nesse sentido, na África Ocidental, os Estados se voltaram para a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), que reúne 15 Estados membros e é o principal catalisador para promover o intercâmbio e o compartilhamento de experiências dentro da sub-região. Este trabalho apresenta uma visão geral da CSS promovida pela ECOWAS a respeito de aspectos econômicos e sociais, através de estudo documental exploratório, fornecendo também as alavancas de desenvolvimento para esta parceria. O principal objetivo deste estudo é avaliar a importância da CSS para o desenvolvimento sustentável dos Estados membros da ECOWAS. Os objetivos específicos são: avaliar as iniciativas da ECOWAS que promovem a CSS; apresentar casos de sucesso de boas práticas.

Palavras-chave: África Ocidental; ECOWAS; Cooperação Sul-Sul;

Received: May 05, 2021
Accepted: September 01, 2021

Conflicts of interest: The author did not report potential conflicts of interest



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introduction

The South concept refers to geographic and economic interests, but it has become increasingly associated with international economic dichotomies in recent years. In its broadest sense, South-South Cooperation (SSC) refers to exchanging knowledge and resources among developing countries to identify the most effective steps towards overcoming their developmental challenges. This cooperation frequently occurs at the formal, informal, bilateral, and inter/intraregional levels. In recent decades, a growing number of Southern countries have become involved in promoting South-South exchanges and responding to various development assistance interventions (GRAY; GILLS, 2016). According to de Renzio and Seifert (2014), these collaborations can take various forms, such as knowledge sharing, training, capacity building programmes, technology transfer, humanitarian assistance, financial and monetary cooperation, technical cooperation, volunteer programmes, etc. It can enable countries to develop joint solutions to common development challenges.

This study assesses the Economic Community of West African States (ECOWAS) efforts' in promoting SSC between its member states and Global South Countries (GSC). This study apprehends SSC in the sense of developing countries working together to find solutions to common development challenges. Concerning ECOWAS, it is an economic integration community established in 1978, covering 5,114,162 km² and about 349 million inhabitants in 2015. It comprises 15 West African states notably: Benin, Burkina-Faso, Cape Verde, Ivory Coast, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra-Leone, and Togo. According to Art 2(1) of its 1978 Treaty, ECOWAS main purpose is to:

promote co-operation and development in all fields of economic activity particularly in the fields of industry, transport, telecommunications, energy, agriculture, natural resources, commerce, monetary and financial questions and in social and cultural matters for the purpose of raising the standard of living of its peoples, of increasing and maintaining economic stability, of fostering closer relations among its members and of contributing to the progress and development of the African continent.

However, as time passes, ECOWAS' main purpose admirably evolved to include other dimensions such as the environmental dimension while acknowledging the necessity of linking economic development to the sustainable use of resources for present and future generations. This change happened in 1993 when the institution was revising its Constitutive Treaty. It acknowledged that economic integration could not be reached if not considering other sectors that might have a direct or indirect impact on this process (ECOWAS, 1993). Thus, with a Treaty almost well tied up (considering the three dimensions of Sustainable Development), ECOWAS focused on facilitating commercial relations between its member states to lift countries' economies up.

Trade is part of the DNA of ECOWAS (KARAKI; VERHAEGHE, 2017) because, since its countries accession to independence (from the years 1960), they were geared towards economic reconstruction (ADETULA et al., 2021). Yet, as ECOWAS was trying to pull countries' economies up, many of them faced the eruption of wars and violence. For example, out of the 15 ECOWAS member states, 12 have been affected by armed conflict (BANGURA, 2020; RÖNNBÄCK, 2008). Aside from wars and violence, they are still also dominated and influenced by their colonial pasts. In fact, within ECOWAS, eight countries are former French colonies, five British colonies, and two Portuguese colonies. This dichotomy within the same community influences countries' relations with one another but also their positions on certain policies. For instance, for many years, Nigeria has been reluctant to adopt common money for all countries by fear of the great hold of France on its former colonies. Fortunately, in large part, countries are working to close the different gaps between them through bilateral/multilateral collaborations or negotiations. Paradoxically, despite these moulting challenges facing Western African countries, this does not prevent the international community from seeing in this part of Africa lot of potentiality. Taking advantage of this growing interest in the region, ECOWAS has been promoting collaboration between its member states and GSC (MAYAKI, 2017).

This study, therefore, aims to assess how important is SSC for ECOWAS member states sustainable development. This study fits into the research of the performance of regionalism in view to provide the levers of development of GSC for sustainable development. The specific objectives of this study are as follows: to assess ECOWAS initiatives promoting SSC; to assess SSC's real potential on ECOWAS member states; to provide some cases of success stories of good practices. In order to achieve these objectives, the study closely looks at the strategies set by ECOWAS promoting SSC. This study addresses the following questions: What are ECOWAS initiatives promoting SSC between its member states and GSC? Is the SSC potential enough exploited in West Africa? How can ECOWAS cooperations with GSC be strengthened? In the spirit of providing answers to the questions mentioned above, some agreements concluded between ECOWAS and some GSC will be reviewed. Arguably, it is considered that the importance of cooperation lies primarily not in its volume but instead in how it transforms populations' living standards and countries' development while increasing the policy options available to partner countries.

This study adopted the “traditional legal method”. To answer the research questions, different legal sources have been consulted. The method involves enquiries on doctrinal and library-based, including internet sources. This means an extensive review of literature, relevant international laws, scholarly comments, and other relevant materials. These materials obviously relate to ECOWAS activities at the sub-regional and international level, particularly relating to trade promotion and know-how transfer. This analysis is done during the timeframe 1975 (since ECOWAS inception) to 2021. The reason is that the study does not want to limit searches about ECOWAS initiatives on SSC. This will allow us to collect all possible information, studies, investigations about ECOWAS dynamism.

However, to the best of our knowledge, no previous study analysed ECOWAS actions in promoting SSC within the West-Africa sub-region and beyond. Although some studies were carried on ECOWAS member states (taken in isolation) collaborations with GSC in some peculiar areas, yet, academic contributions regarding ECOWAS (as sole institution) activities promoting SSC between its member states and GSC are non-existent.

This study is organised as follows. The first section revisits some theoretical proposals on SSC as well as some studies in order to select the direction to give to some key concepts. The second section assesses ECOWAS initiatives promoting SSC. The third section assesses ECOWAS actions in strengthening SSC and highlight some cases of success stories. The fourth and final section discusses ECOWAS commitment, initiatives and actions leading its member states towards the Sustainable Development Goals (SDGs) through the promotion of SSC and provide some recommendations to sustain ECOWAS efforts in that respect.

Explanatory Framework

Different theoretical frameworks are used to found the arguments of this study. They aim to outline important terms used by scholars, but also the diversity of thoughts developed by many theorists regarding SSC in order to understand the study.

In 61 years of history linked to the development of the countries of the Global South (GS) (1960-2021), we have gone from decolonisation and its hopes to neoliberal globalisation. Therefore, to properly conceive the development concept, it is essential to reconstruct the itinerary of these 61 years (by reviewing some notions like GS) before analysing the contribution of economic social movements in the South that have implemented local development strategies.

The definitions and the views on the concept of GS are numerous and cannot be exhausted. For some, like Bullard, GS is a political concept and political actor (BULLARD, 2012). Taking from the point of view of political concept, it reflects and informs the conditions arising from “global patterns of domination and resistance”. Apprehended as a political actor, it represents “all groups with a common experience of exploitation, alienation, and marginalization under neoliberal globalization, both the dominated and the resisters.” However, this perspective and consideration outtakes GS from the strict notion of “geographical location, economic theory or government policy” (CLAY, 2017). As previously said, there is

no one strategy for theorising the GS concept. But as time passed, people started to view in the GS, a unifying identity encompassing developing countries / or third-world countries. This unification has resulted in the formation of the SSC, whose primary goal is to address common challenges such as poverty.

Coming back to the analysis of the contribution of economic social movements in the South that have implemented local development strategies, here, two major theories were in vogue in the 1960s and 1970s: Liberal analysis and Marxist analysis.

Rostow's liberal analysis describes economic development as a process consisting of a succession of steps to be followed (more or less) by all countries based on the experience of Northern countries. Here, the concept of development is defined from three elements: urbanisation, industrialisation and the market economy, three engines that would be at the origin of the development of Northern societies from the 19th century (1830 -1975). But this way of apprehending the development, however, forgets that these engines are not neutral, that they are part of the capitalism. Yet, this industrial and urban capitalism was built based not only on trade and technical progress but also on armed conquests of markets and based on the colonisation of countries of the South. Furthermore, we can notice that in practice, this model was quickly undermined because most of the Southern countries were facing the debt issue. Finally, where some success stories of development were noted, it has been widely demonstrated that the success of these countries was due to the combination of strong state intervention with appropriate choices of integration into the global economy in partnership with local private entrepreneurs.

According to the Marxist analysis of development, Southern countries are in a situation of blockage due to the intervention of the Northern countries in the South at the time of colonisation and, subsequently, through a decisive technological and economic presence, spearheaded by multinational companies. Consequently, the exchange becomes unequal between the nations of the two nations (North-South). Among the main elements of the blockage noted by the Marxist analysis, one has looting of the Third World, then the maintenance of economic dependence after political independence (Colonialism and Imperialism), the deterioration of the terms of the exchange of services and goods (unequal exchange) etc. Some authors, therefore, put forward a theory of dependence of Southern countries on Northern countries (commercial, technological and financial dependence). The problem with this second analysis is that it did not offer any possibility of acting except by considering that revolution could be a game-changer—an attractive perspective for some movements but which was short-lived. Indeed, from the 80's to the 90's, the debate moved rather quickly in another direction because major projects were failing.

The 2000s saw the accentuation of two trends: the economic and diplomatic rise of emerging countries and the breakthrough of the paradigm of “global problems with cooperative solutions”. The growing weight of the South, and more particularly of emerging countries, in the world economy was indisputable (based on national GDP, China was the world's largest economy in 2014, while Brazil ranked 6th in 2011).

The actions of Southern countries could be seen as a historical will to build a different model to “the traditional aid paradigm” (Clay, 2017). However, despite this noble ambition, in some cases, Northern countries still manage to involve in these cooperations, sometimes gathering only the least developing countries (as in the case of ECOWAS). For Abdenur and da Fonseca (2013), the involvement of Northern countries in SSC is a way to expand a kind of influence in development cooperation. Nowadays, Realism and Liberalism are two of the most important theories on SSC. Both have their origins in Western capitalist contexts. Among these two theories, Realism has been the most frequently used in SSC. “In an anarchical international system”, Realism views international relations as a tool for advancing national interests and increasing state power. Realism reduces all inter-state relations (including SSC) to a competition/struggle for military and economic power (ignoring a variety of non-material motivating factors such as ideological values and international prestige). Concerning Liberalism theory, here, emphasis is put on the importance of liberal values as well as domestic non-state actors and agendas in developing foreign policy objectives. It promotes international cooperation.

In addition to these two theories, there is the constructivism. Constructivism asserts that norms and beliefs transcend power politics and material incentives. However, it is more of a method of comprehending the variables and dynamics that shape foreign policy than a theory.

In order to avoid any conflicting situation, we will ground our discussion by considering SSC as an alternative development for developing countries. However, it is important to emphasise that the GS exists and has meaning only in its relations with the global North through the world capitalist system. The study espouses the idea that national interests are the driving force of development cooperation between Southern states. Given that, by partaking in any cooperation as part of a SSC, GSC are fundamentally motivated by a nationalist interest.

Assessment of ECOWAS initiatives promoting South-South Cooperation

The main thing that comes to mind when discussing cooperation in terms of development or aid, in general, is North-South Cooperation (i.e., the European Union's Economic Partnership Agreement with ECOWAS). Nonetheless, an increasing number of initiatives are emerging to promote SSC, which could benefit African and GSC through mutual learning and institution building (GOSOVIC, 2016). It is noted that beyond states, regional communities are more and more involved in promoting SSC between their member states and other countries. The latter encompass more resources (technical or financial) that could be a driving force for SSC in Africa. In fact, after the aftermath of their independence, almost all African countries saluted the concept of regional integration. However, due to the failure of national plans to address underdevelopment problems, post-colonial African governments tried solutions on a larger scale (regional and continental level).

This need for African regional integration as a key development strategy was reinforced by the process of globalisation, organised around regional blocs such as the European Union (EU) (one of Africa's sources of inspiration). Regional integration, therefore, appeared as the only means able to solve African countries' common problems and the right platform to develop (with economic integration as a development instrument). Currently, Africa possesses more regional organisations than any other continent. The most notable and the only Regional Economic Community (REC) recognised by the African Union (AU) in West Africa is ECOWAS. However, it is obvious that this initiative of economic integration engaged by the sub-regional community body is hampered by countries similar economic structure, low economic diversification and underdeveloped sub-regional trade of countries. This section assesses ECOWAS legal framework promoting SSC. It also reviews some agreements concluded by ECOWAS with some GSC, such as Brazil and India.

ECOWAS legal framework promoting South-South Relationship

ECOWAS Revised Treaty

In 1975 while ECOWAS member states adopted the Community Treaty, no special attention was dedicated to international cooperation. In fact, West African countries were traumatised by the consequence of colonisation, and as a gesture of self-defence, they folded on themselves. Counting on their same history, sequels and common strength (acting as a leitmotiv for an economic reconstruction), they drew a model of regional integration based on trade or/and economic specialisation. Nevertheless, it is not to say that they did not acknowledge the importance of cooperation with countries outside the Community. Indeed, most colonial cross-border mechanisms were initially maintained after their independence to support the regional integration agenda.

Thus, looking at ECOWAS Constitutive Treaty, one can see that mentions to agreements with third countries are scattered all over the document, and the word third country was mentioned only seven times. The first and second

mentions were under the section “most favoured nation treatment”; the third, fourth, and fifth mentions under “re-exports of goods and transit facilities”; and the sixth mention under the section “relations with others regional associations and third countries”. It was Article 59, which was dealing with the relations with third countries or associations. The above Article was placed in the general and final provisions of the Treaty. Yet, the “relations” mentioned by this Article concerned the event a member state was a member of any other association than ECOWAS.

Fortunately, the revision of the Treaty intervened in 1993 gave another direction to international collaboration. So, as to depart from the scattered and uncoordinated plans and ambitions (as shown the scattering reference of international cooperation in ECOWAS Constitutive Treaty), the Revised ECOWAS Treaty organised international cooperation. Indeed, the Treaty dedicates a whole chapter to cooperation agreements. Here, a special position is devoted to the relation between the Community and third countries or international organisations. Indeed, Chapter XX which comprises one Article (Article 83), focuses on cooperation agreements. The above Article stipulates that:

The Community may conclude co-operation agreements with third countries [...] Co-operation agreements to be concluded in accordance with the provisions of paragraphs 1 and 2 of this Article shall be subject to prior approval by the Council upon the proposal of the Executive Secretary.

In 2006, ECOWAS Authority of Heads of State and Government transformed the Executive Secretariat into a Commission. Following this transformation, a new Protocol (Supplementary Protocol A/SP.1/06/06 amending the Revised Treaty) is adopted the same year to revise those obsolete provisions or words in the Revised Treaty. The new Paragraph 3 of Article 83, which still deals with cooperation agreements, is now formulated as follow: “Cooperation agreements to be concluded in accordance with the provisions of paragraphs 1 and 2 of Article 83 of the Revised Treaty shall be concluded by the President of the Commission who shall fulfill the conditions stipulated under new Article 79(2) above”.

Based on the provisions of the above Article, the president of ECOWAS Commission has mandate to negotiate any accord of cooperation that might benefit member states. As such, several agreements or cooperations have been concluded in the past by the institution, mainly in the trade, education, agriculture (biotechnology), mining, health, and military sectors. Furthermore, aside from Article 83, Article 79 also allows the Community to cooperate with other regional communities. Given that, many cooperation agreements exist between ECOWAS and other institutions such as the WAEMU (West African Economic Monetary Union), the EU, the Permanent Interstate Committee for drought control in the Sahel (CILSS), etc.

Although ECOWAS Revised Treaty grants an important place to SSC, other legal instruments also adopted by the community address the importance of the collaboration between Southern countries and ECOWAS member states more extensively.

Others Legal Instruments

Within ECOWAS legal framework, in addition to the Revised Treaty, some other legal instruments (either deriving from its primary or secondary source) highlight the importance for the community to cooperate with third countries, mostly those from the GS, for a sharing of experience and good practices. As other legal instruments, there are Regulation C/REG14/06/13 on ECOWAS Small-scale Hydropower Program, ECOWAS Regional Research Policy (2012), the Directive A/DIR.1/06/12 on Science, Technology and Innovation (2012) etc. For instance, Article 4 of the Regulation on ECOWAS Small-scale Hydropower Program stipulates that the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) shall bring technical expertise and facilitate South-South and North-South Cooperation. As for ECOWAS Regional Research Policy (in its annexes), it highly stresses the need to “strengthen partnership with other stakeholders in the South”. Article 9 of the Directive on Science, Technology and Innovation notes that: “In order to ensure the promotion

of STI and the effective implementation of this Directive, Member States may conclude agreements with ECOWAS non-member States and other scientific organizations [...]”.

It is obvious that ECOWAS acknowledges the importance of partnering with other countries to address West Africa's various challenges. Although provisions relating to SSC are scattered and not gathered in one and sole document, it is laudable to appreciate the community's efforts. Indeed, this is a paradigm shift because the community recognises that SSC could also be an asset for countries with almost similar realities and challenges. Thus, it is not relying anymore exclusively on North-South cooperation, but it also opens itself to new ways of collaborations and perspectives.

Nevertheless, this study considers that beyond the adoption of some dispositions on SSC, ECOWAS actions in adopting binding and non-binding norms still remain shy. Most of the time, the community maintains close relations with Global North countries like Germany or the EU. This is shown by the high number of agreements it has concluded. Non exhaustively, we have, for instance: the signing of a €25 million funding agreement with Germany to support health projects in West Africa (2 December 2016); the Development Cooperation Agreement with Germany to strengthen the Community's integration programmes (signed on 16 November 2017); the Development Cooperation Agreement between ECOWAS and Germany covering sectors such as cooperation on trade liberalisation, strategies to deal with irregular migration and technical cooperation on organisational development (10 October 2019) etc. Regarding the EU, the formalisation of partnership was deeper. For instance, during ECOWAS Conference of Heads of State and Government thirty-ninth ordinary session held in 2011 in Abuja, in the final communique, the Conference expressed its deep concern at the deadlock in the Economic Partnership Agreement (EPA) negotiations resulting from the persistent differences between the EU and West Africa. Given that, they were willing to offer the EU an opening of the market up to 70% over 20 to 25 years (ECOWAS Official Journal Volume 58).

To strengthen cooperation with GSC and act together in international negotiations, a concrete will of partnership must be established like the one with the EU. Thus, ECOWAS needs to legislate more in that direction (adoption of provisions promoting partnership in general or in isolation) and also be bold in terms of openness.

Agreements between ECOWAS and some Global South Countries

As time passes, ECOWAS has diversified its economic partners worldwide, particularly with GSC, by establishing closed cooperation with those countries. Among those countries, we have Brazil and India. These agreements concluded with the two countries are some examples of SSC that could be seen as “pragmatic and efficient” actions reflecting a gradual decrease of influence in West Africa of the “major powers” that were until recently considered the main “allies” of the African continent.

Brazil

Scholars from Latin American (mostly from Brazil and Argentina) conceive that there exists a Latin American theoretical approach that aims to provide answers to regional problems. For Bernal-Meza (2016), “it is not absurd to construct a theoretical, methodological or conceptual framework to support external policies whose purpose is not the struggle for world power, but to overcome underdevelopment and dependence”. From 1949 to the late 1970s, three different waves of thoughts/ theories have succeeded in reflecting Latin American thoughts to regional issues (development theory, dependency theory, and autonomy theory). Following these three theories, the 21st century witnessed a new trend of thinkers called the “post-autonomists”. For instance, “Tullo Vigevani and Gabriel Cepaluni (2007) formulated the concept of “autonomy through diversification” to explain Lula Da Silva's foreign policy (2003-2011)” (LECHINI; DUSSORT, 2020).

Indeed, the former Brazilian president Luiz Ignacio Lula Da Silva is a personality well-known for having played a key role in Brazilian presence in Africa. For Abdenur et al. (2013), Lula Da Silva “viewed an increase in diplomatic representations not only as a way to strengthen relations with the Global South but also as a way to forge a more autonomous foreign policy”. Nowadays, “Brazil has one of the largest diplomatic networks in the world, with Embassies and Consulates in over 150 countries” (BRAZIL AFRICA INSTITUTE, 2021). Some others authors, such as Cabral et al. (2013), De Renzio and Seifert (2014), Leite (2015), also shared Abdenur et al. point of view. They consider that during Lula’s presidency, Africa-Brazil relationship intensified. Indeed, the former president viewed Africa as a potential partner with which there were many affinities. Aside from the affinities, in 2004, during a tour in four South African countries, Lula pointed out that: “Brazilian society was built on the work, the sweat and the blood of Africans [...]. For that reason, Brazil is in debt to Africa [...] a debt which the country intends to repay by strengthening its solidarity and cooperation” (Harsch, 2004). These “smooth-spoken” words of Lula did not fall on deaf ears. ECOWAS, which was in a dynamic of exploring and exploiting new markets while trying to diversify countries’ economies, took the opportunity by showing its willingness to collaborate with Brazil.

As early as 2008 (during ECOWAS Council of Ministers sixtieth ordinary session), when Regulation C/REG.5/05/08 was adopting ECOWAS Action Plan for the Development of Biotechnology and Biosafety, it acknowledged that in order to maximise the benefits of modern biotechnology, ECOWAS should not only promote the adoption of biotechnology products, but it shall follow the example of countries like Brazil (ECOWAS Official Journal Volume 53). Thus, Brazil was already holding an important place in ECOWAS policy as one of the most important partners to achieve the aim of the Plan.

In September 2010, during ECOWAS Heads of State and Government summit held in Cabo Verde, where Lula attended, the two parties (ECOWAS and Brazil) advocated for greater cooperation. One year later this meeting (2011), the commitments were materialised by the place granted to Brazil in ECOWAS exportations. Indeed, it was ECOWAS third main export partner after USA and India (ECOWAS Commission Regional EUROTRACE Base). In 2016, it was the fourth main ECOWAS’ exportation partner with US\$ 6,633 million (ECOWAS Commission Regional EUROTRACE Base). In fact, in ECOWAS curricula, Brazil is one of its main partners and even is in the top ten partners’ countries. In order to strengthen more Brazil and ECOWAS ties, recently, in October 2019, the president of the ECOWAS Commission received Brazil’s ambassador letter of credence, who was accredited to ECOWAS. After presenting ECOWAS’ letter of acceptance in reciprocity, it was about strengthening the cooperation between them one more time.

Concerning the domain of cooperation, according to Abdenur (2013), “Over the past decade, Brazil has dramatically diversified its relations with Africa.” As far as ECOWAS sub-region is concerned, we have, for instance, the health sector (15 medical professionals Cabo Verde are trained in Brazil to fight malaria); aeronautical sector and the cultural sector (ECOWAS supported the 4th edition of the FEAFFRO Trade Fair held in Benin in 2018 promoting Afro-Brazilian culture) (ECOWAS, 2017). ECOWAS and Brazil have also been trading a lot. The bilateral trade between Brazil and ECOWAS from 2016 to 2020 is depicted in the table below. It lists the top 10 main products of the year 2018 subject to export.

Table 1 - 10 main Export products from ECOWAS to Brazil - 2018/2020

Number	Product label	Economic Community of West African States (ECOWAS)'s exports to Brazil		
		Value in 2018	Value in 2019	Value in 2020
01	Mineral fuels, mineral oils and products of their distillation; bituminous substances; mineral . . .	1,566,360	742,517	39,712
02	Cocoa and cocoa preparations	200,816	99,894	0
03	Fertilisers	136,177	101,437	105,502
04	Rubber and articles thereof	26,030	27,541	0
05	Edible fruit and nuts; peel of citrus fruit or melons	11,625	6,974	0
06	Ores, slag and ash	4,647	10,330	643
07	Plastics and articles thereof	8,033	8,024	0
08	Natural or cultured pearls, precious or semi-precious stones, precious metals, metals clad . . .	1,978	7,383	0
09	Aircraft, spacecraft, and parts thereof	1,138	14,412	0
10	Sugars and sugar confectionery	591	48	0

Unit: US Dollar thousand

Source: Author's computations with data from ECOWAS Trade Information System (ECOTIS), (2021).

As shown from the table, in 2018, the mains products subjected to export were mainly from Mineral resources, Aeronautical and agro-food sectors. Deeper collaboration between ECOWAS and Brazil in the style of the one of EPA concluded between ECOWAS and the EU could fuel stronger and deeper cooperation between them. In that regard, “Brazil urgently needs to reposition Africa in trade policy and give a new step, by complementing trade diplomacy for Africa as a whole with closer ties focusing on specific partners [...]” (Brazil Africa Institute, 2021). This need is even more imperative because, with the advent of the COVID 19 in 2019, the world acknowledged how interdependent countries are. This feeling is still stronger in Southern countries, which realised that solidarity between southern countries are important.

India

Historically, Indian investments in Africa, both public and private, have been limited to Eastern and Southern African countries due to geographical proximity and a large Indian diaspora in these regions (Mishra, 2019). Fortunately, Indian investments in Africa have significantly increased over the last ten years in terms of geography and coverage of different sectors. Exploring new countries as potential partners was deemed necessary for India in order to improve its economy. Moreover, the soaring rise of China as an important market and a partner for African countries also motivated India to curry favour with other African countries. These are some reasons that led India to start partnering with other regions of Africa, such as West Africa, with Nigeria as a potential big market.

Nowadays, like Brazil, India is an important economic partner for ECOWAS. To institutionalise its partnership with India, in 2003, through Decision A/DEC.5/01/03 adopting a plan of action to facilitate the sub -regional integration of education objectives for sustainable development, ECOWAS was charging “India, Nigeria, UNESCO, and BREDA of the project on teacher training through open and distance education” (ECOWAS Official Journal Volume 42). Further, the same decision was charging “India, Ghana, ILO, JICA, UNESCO, the World Bank of the project on vocational training” (ECOWAS Official Journal Volume 42). Another example but not the last is the ECOWAS Action Plan for the Development

of Biotechnology and Biosafety. In fact, in the plan, India was associated in five different projects (ECOWAS Official Journal Volume 53).

On the other side, India shows its willingness to help ECOWAS member states promote trade and investment. For instance, the EXIM Bank (Export-Import Bank of India) uses to support ECOWAS (GULATI; DAS, 2020). In fact, in 2018, EXIM Bank had supported Lines of Credit (LOC) valued at US\$ 2,862.5 million, covering 15 countries, and ECOWAS Bank for Investment and Development (EBID) (GULATI; DAS, 2020). More recently, in February 2021, it signed the last LOC of a series of five amounting to \$15 million with Sierra Leone. In addition, the Bank has also signed a Memorandum of Understandings and Memorandum of Cooperation through the Government of India with governments in West Africa to promote trade and investment (MISHRA, 2019). Undoubtedly, West Africa emerges as an essential partner for India, both as an export market and an import source.

In 2016 India was ECOWAS' first export partner for \$16,143 million and the third import partner with US\$ 5,293 million for imports (ECOWAS Commission Regional EUROTRACE Base). In 2018, more than 14 million US dollars were assessed on ECOWAS exports to India. The table below lists the top 10 main products of the year 2018 subject to export.

Table 2 - 10 main Export products from ECOWAS to India - 2018/2020

Number	Product label	Economic Community of West African States (ECOWAS)'s exports to India		
		Value in 2018	Value in 2019	Value in 2020
01	Mineral fuels, mineral oils and products of their distillation; bituminous substances; mineral...	8,841,154	8,650,941	4,954,982
02	Natural or cultured pearls, precious or semi-precious stones, precious metals, metals clad...	3,691,008	2,530,685	0
03	Edible fruit and nuts; peel of citrus fruit or melons	955,556	598,425	38,773
04	Inorganic chemicals; organic or inorganic compounds of precious metals, of rare-earth metals,...	273,353	407,744	262,984
05	Wood and articles of wood; wood charcoal	72,591	62,306	0
06	Ores, slag and ash	72,212	120,723	4,562
07	Salt; sulphur; earths and stone; plastering materials, lime and cement	57,318	58,087	28
08	Electrical machinery and equipment and parts thereof; sound recorders and reproducers, television...	55,865	8,774	56
09	Rubber and articles thereof	47,366	38,225	355
10	Oil seeds and oleaginous fruits; miscellaneous grains, seeds and fruit; industrial or medicinal...	38,443	77,725	44,458

Unit: US Dollar thousand

Source: Author's computations with data from ECOWAS Trade Information System (ECOTIS), (2021).

Unambiguously, India and ECOWAS can play a significant role in helping each other's economies with their experience and expertise. Nevertheless, concrete initiatives and policy changes need to address the current infrastructure

gap to reach India-West Africa's investment potential. West African countries must also look to avail the opportunities presented by India's Duty-Free Tariff Preference (DFTP) scheme to increase their exports to India. Due to the multiple interventions of India in West Africa and their tight collaborations, India -West Africa partnership could be a perfect tie-up between resources and talented people of West Africa with Indian skills and expertise. As stipulated by ECOWAS Industrial Policy of 2010, "West Africa would benefit greatly from increasing cooperation with the rest of Africa and other parts of the southern hemisphere" (ECOWAS Official Journal Volume 57). In that sense, it is essential for ECOWAS to keep collaborating with India.

Strengthening South-South Cooperation and Success Stories

This study acknowledges that the potential for SSC in Sub-Saharan Africa remains largely untapped. Nowadays, many West African countries are experiencing tremendous economic growth (Nigeria, Ghana, Burkina, etc.), and their increased wealth could provide more resources for SSC, which could help strengthen the economic, cultural, and social advances for other GSC countries. Indeed, some countries like Nigeria and Ghana have become important markets and emerge as significant investors or suppliers of different kinds of goods and services (HOLLINGER; STAATZ, 2015). As such, Eregha (2015) notes that the inflow of foreign direct investment in the ECOWAS sub-region clearly showed an increase. Yet, many of these emerging economies are a bit reluctant to publicise their exact foreign aid figures, or the exact use of the money, or the real inflow. This is because publication may have repercussions in connection to these countries' cooperation arrangements with other countries and draw civil society and local population attention (HACKENESCH; JANUS, 2013). This complaint of non-publication of data or non-transparency addressed to some ECOWAS countries are also directed towards ECOWAS institution.

Consequently, it is sometimes difficult to assess SSC's real potential and impact on member states (LAL, 2019). This study considers that there is no accountability and transparency in the absence of publication and participation. Thus, regular public disclosures of programs, finances, and human resources allocated to SSC would enhance transparency and accountability. It would also improve the potential of the SSC, which remains insufficiently exploited within ECOWAS. Furthermore, face to this situation of data precarity, one could be tempted to conclude that the impact of SSC on the ground (West Africa) is negligible. This would be a big mistake because for the agreements already concluded and whose data and results are recorded indicate evident signs that these cooperations are conducive for ECOWAS countries' sustainable development.

The already cooperations engaged by ECOWAS have shown some important results for countries both on the social and economic level, encouraging and comforting us that West Africa could benefit more by exploring more SSC. For instance, the Indian Technical and Economic Program (ITEC) has provided Ghana, Senegal, Burkina Faso, and Mali (four ECOWAS countries) equipment and expertise for enhancing agricultural productivity and generated goodwill for India among African countries (VAZQUEZ; LUCEY, 2016). It is also the case of the cooperation between Brazil, Burkina Faso, Benin, Chad, and Mali concerning the Cotton.

Concerning specifically Brazil, "Brazil is a source of world-leading expertise across a range of areas of great relevance to developing countries' development processes – most notably agricultural research, health and social protection" Cabral et al. (2013). In fact, since 2013, the Brazilian government, particularly the Brazilian Cooperation Agency (ABC), has invested time and resources in strengthening the management of its South-South technical cooperation (FAO, 2015). As time passes, Brazilian investment in agriculture in West Africa (notably in ECOWAS member states) has considerably increased. Brazil has been assisting Africa in increasing its food and energy security and bolstering its economic independence through trade and investment, cooperation, and technology sharing. In this context, EMBRAPA, the Brazilian Enterprise for Agricultural Research, has been spreading Brazilian "know-how" and technology across Africa in several projects (ABDENUR, 2015; CABRAL et al., 2013).

The study considers that cooperations between ECOWAS and other GSC need to be strengthened, and this is more vital because, since the beginning of COVID 19, all activities and projects of cooperation between countries have been disrupted.

Discussion and Recommendations

ECOWAS promotes regional integration to establish more reliable, liberal, and prosperous state systems internationally and security and economic development. In this process, the regional community has also been militating for greater collaborations between its member states and others countries. For instance, in its Industrial Policy, it was acknowledged that: “ECOWAS’ South-South cooperation will be more cost-effective when West African businesses and entrepreneurs will have access to a wide range of technological choices, establish links with local universities and managing research-development projects resulting from this collaboration” (ECOWAS Official Journal Volume 57). Without any doubt, the growing relationship between ECOWAS and other Southern partners could support the development of productive capacity and thus contribute to the achievement of many Sustainable Development Goals (SDGs). However, this study considers that this potential can only be achieved if countries become more proactive in the process and use their leverage with Southern partners to persuade them to strike a balance between their commercial or strategic interests and the region’s development needs. This goes to some extent in the direction of SSC viewed by Realism theory scholars.

In addition, this study considers that SSC does not constitute an alternative to North-South cooperation but just complements it. Insofar as SSC lacks the overtones of cultural, political, and economic supremacy sometimes as sociated with traditional North to South transfers, ECOWAS countries might benefit significantly from such cooperation in various ways. Given that, it would be of benefit of ECOWAS to exploit more the potentiality of SSC. To facilitate such a process, regional solidarity in the spirit of South-South initiatives promotions should generally develop on their own, through the accumulation of shared experiences, increased appreciation of Community benefits, or a progressively clearer perception of the common interest. In this same vein, it would be necessary to put in place national mechanisms designed to propagate the virtues of regional integration and promote a better understanding of the contribution that regional cooperation can make in pursuing national development aspirations. Otherwise, ECOWAS initiatives and actions tending to promote cooperation with other GSC will not have a real impact and might enrich individuals’ needs.

As we look at the benefits of the SSC, we must keep gender equality in mind. In the context of ECOWAS, the institution shall make the role of women more visible. Also, this shall not prevent the sub-region women from taking the lead in articulating the challenges they face and the assistance they require across the value chain in order to become more efficient and prosperous in their endeavours (this is because they uniquely and differentially undergo the impact of poverty). One area that might yield collaboration between ECOWAS member states women and other GSC, concerns, for instance, the agricultural sector. In fact, due to the gender-based division of labour, women and men have different knowledge of plants and agricultural techniques. Cooperation agreements promoting the exchange of women knowledge on biodiversity could be, for example, potential solutions to address climate change. As noted by Eregha, taking a look at the international community's participation in SSC, one can see that more resources are available for developing countries to pursue their national development plans (EREghA, 2015). Which is quite interesting for ECOWAS countries.

Although resources exist yet, many consider that most West African countries are not ready to meet the challenges linked with SSC, such as the constantly changing technological environment and the required skills to innovate, adapt, diversify, etc. To some extent, these considerations are justified because countries must have clear national policies and institutional frameworks for SSC to operate effectively. It is crucial for ECOWAS countries to be bold leaders, which through SSC find and identify development models that fit them. This study, therefore, considers that the process could

be accelerated through an awareness-raising effort to place national interests within a regional framework or advocate regional policies and mechanisms that can help satisfy those interests.

The study provides these recommendations in order to sustain ECOWAS efforts in promoting SSC. To establish more substantial value chains in the global South, it is also essential to drive an approach that increases South-South trade and investment to facilitate effective development. A 2012 publication by the International Trade Centre and the Research and Information System for Developing Countries described various strategies supporting this initiative (MOHANTY; DASH, 2012). One of the most significant suggestions concerning developing strong value chains would be targeting complementary opportunities available in the Global North and the Global South.

It is also crucial for ECOWAS to establish a watch cell to ensure the coordination of national policies and regulations related to SSC and their well-monitoring. This will further help assess the practical effect of SSC cooperation on its member states compared to North-South cooperation. It can also be coupled to the watch cell, a monitoring and evaluation (M&E) framework that will support the assessment of the impact of such cooperations.

Aside from the watch cell, ECOWAS institution shall make available documents, agreements of cooperation between it and other GSC. In fact, ECOWAS is well-known for not sharing information with the general public. Data collection requires most ECOWAS citizens or researchers to travel to Abuja (Nigeria capital) for that purpose. This is really ridiculous given the new technologies that exist in this 21st century. Moreover, the data collection process is so cumbersome that it might discourage many (introduction of request letter at many levels, interviews, waiting for approval or rejection etc.). It might benefit the institution and its member states to publicise those legislations and agreements with other countries for a general following up of projects and programmes. To sum up, the study posits that RECs like ECOWAS could be the cornerstones to unlock the potential of SSC for member states, yet, leaders need to express a real political will, be transparent and adopt common values.

Conclusion

ECOWAS is the only regional community recognised by the AU in West Africa. It is also the most advanced community (in terms of integration) among the eight RECs recognised by the AU. The study aimed to answer the following questions: What are ECOWAS initiatives promoting SSC between its member states and GSC? Is the SSC potential enough exploited in West Africa? How can ECOWAS cooperations with GSC be strengthened? Based on an analysis of the legal provisions adopted by ECOWAS, or its practice (conclusion of memorandum) or of the literature on African regional communities, we have tried to answer the different questions.

From our findings, it comes out that although ECOWAS adopted Policies, Recommendations, Decisions promoting and acknowledging the importance of collaborating with other GSC such as Brazil, India, Venezuela etc., to solve common problems (industrial, biotechnological), the potential of SSC remains under-exploited by the community. In fact, although true, the current SSC engaged by ECOWAS promotes closer technical and economic cooperation between ECOWAS (as a sole institution) and other countries or communities, or between ECOWAS member states and other countries from the global South, the community needs more zeal.

The study considers that SSC is a vital force that could pull ECOWAS countries out of their economic slump by opening new opportunities if well-monitored. These cooperations pave the way to better sharing best practices, allowing countries to diversify and expand their development options and economic links. It is true that since its inception, ECOWAS countries have made significant progress in the process of regional integration; however, the study considers that with such a diversity of new partners (from the Global North and the Global South), it is an opportunity for countries to explore more new horizons.

In order to strengthen cooperation between ECOWAS and other GSC, the study recommends that ECOWAS adopts a strategy that enhances South-South trade and investment within the sub-region. It is also important that

ECOWAS establish a watch cell to coordinate national policies and regulations related to SSC, make available documents, agreements of cooperations between it and other GSC, etc.

References

- ABDENUR, Adriana Erthal. Organisation and Politics in South–South Cooperation: Brazil’s Technical Cooperation in Africa. **Global Society**, v. 29, n. 3, p. 321–338, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13600826.2015.1033384>. Acesso at: 6 Aug. 2021.
- ABDENUR, Adriana Erthal; DE SOUZA NETO, Danilo Marcondes. South–South cooperation and democracy in Africa: Brazil’s role in Guinea-Bissau. **Africa Review**, v. 5, n. 2, p. 104–117, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09744053.2013.855356>. Acesso at: 6 May. 2021.
- ABDENUR, Adriana Erthal; DA FONSECA, João Moura Estevão Marques. The North’s Growing Role in South–South Cooperation: keeping the foothold. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 8, p. 1475–1491, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.831579>. Acesso at: 12 Jul. 2021.
- ADETULA, Victor; BEREKETEAB Redie; OBI, Cyril. Introduction Regional economic communities and peacebuilding in West Africa and the Horn of Africa Regional in ADETULA, Victor; BEREKETEAB Redie; OBI, Cyril. **Economic communities and peacebuilding in Africa: lessons from ECOWAS and IGAD**. Abingdon, Oxon; New York, N.Y.: Routledge, 2021.
- BANGURA, Ibrahim. Regional Trade and Security Cooperation: A Case Study of the Economic Community of West African States (ECOWAS). **The Governance, Security and Development Nexus**, p. 133–150, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-49348-6_7. Acesso at: 10 May 2021.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600105>. Acesso at: 12 Jul. 2021.
- BRAZIL AFRICA INSTITUTE. Commercial Diplomacy: The Brazilian Path to the African Market. **IBRAF**, Policy Brief n. 1, 2021. Disponível em: <https://ibraf.org/wp-content/uploads/2021/08/Policy-Brief-EG.pdf>. Acesso at: 5 Aug. 2021.
- BULLARD, Nicolas. Global South, the Concept of in **Encyclopedia of Global Studies**, edited by JUERGENSMEYER, Mark and ANHEIER, Helmut K. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2012. Acesso at: 30 Jul. 2021.
- CABRAL, Lúcia *et al.* Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development. **IDS Bulletin**, v. 44, n. 4, p. 53–68, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12042>. Acesso at: 9 May 2021.
- CLAY, Karen. South-South Cooperation as an Alternative Development Strategy: Rethinking Development Cooperation through South-South Cooperation in Latin America and the Caribbean- Brazil and Haiti. **FIU Electronic Theses and Dissertations**, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25148/etd.FIDC001763>. Acesso at: 28 Jul. 2021.
- DE RENZIO, Paolo; SEIFERT, Jurek. South–South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. **Third World Quarterly**, v. 35, n. 10, p. 1860–1875, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.971603>.
- ECOWAS. **Commission Regional EUROTRACE Base**.
- ECOWAS. **Decision A/DEC.5/01/03 relating to the adoption of Plan of Action to Facilitate Sub-Regional integration of Education objectives Pursunt to Sustainable Development**, ECOWAS Official Journal Volume 42, 2003.
- ECOWAS. **Directive A/DIR.1/06/12 on Science, Technology and Innovation**, 2012.
- ECOWAS. **ECOWAS Industrial Policy**, ECOWAS Official Journal Volume 57, 2010.
- ECOWAS. **ECOWAS Revised Treaty**, 1993.
- ECOWAS. **ECOWAS Treaty**, 1975.
- ECOWAS. **ECOWAS Trade Information System (ECOTIS)**. Disponível em: <https://ecotis.projects.ecowas.int/>.
- ECOWAS. **ECOWAS member State to host 4th FEAfro | Economic Community of West African States (ECOWAS)**, 2017. Disponível em: <https://www.ecowas.int/ecowas-memeber-state-to-host-4th-feafro/>. Acesso at: 6 Aug. 2021.
- ECOWAS. **Final Communiqué**, ECOWAS Official Journal Volume 58, 2011.
- ECOWAS. **Regional Research Policy**, 2012.
- ECOWAS. **Regulation C/REG.5/05/08 adopting ECOWAS Action Plan for the Development of Biotechnology and Biosafety**, 2008.
- ECOWAS. **Regulation C/REG14/06/13 on Small-scale hydropower program**, 2013.

ECOWAS. **Supplementary Protocol A/SP.1/06/06 amending the Revised ECOWAS Treaty**, 2006.

EREĞHA, P. B. Foreign Direct Investment Inflow, Volatility, and Domestic Investment in West Africa. **The Journal of Developing Areas**, v. 49, n. 2, p. 273–294, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/jda.2015.0018>. Acesso at: 26 Apr. 2021.

GOSOVIC, Branislav. The resurgence of South–South cooperation. **Third World Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 733–743, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1127155>.

GRAY, Kevin; GILLS, Barry K. South–South cooperation and the rise of the Global South. **Third World Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 557–574, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1128817>. Acesso at: 17 Apr. 2021.

GULATI, Ashok; DAS, Sandip. India-Africa Partnership in Trade and Investment: With Focus on the Agriculture and Food Sector. **SSRN Electronic Journal**, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3680833>.

HACKENESCH, Christine; JANUS, Heiner. **Post-2015: How Emerging Economies Shape the Relevance of a New Agenda**. Rochester, NY, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2494824. Acesso at: 02 May 2021.

HARSCH, Ernest. **Brazil repaying its “debt” to Africa**. 2004. Disponível em: <https://www.un.org/africarenewal/magazine/january-2004/brazil-repaying-its-debt-africa>. Acesso at: 2 Aug. 2021.

HOLLINGER, Frank; STAATZ, John. **Agricultural Growth in West Africa**. Rome : 2015. Disponível em: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Agricultural_Growth_in_West_Africa_-_Market_and_policy_drivers_-_OSAN.pdf.

KARAKI, Karim; VERHAEGHE, Elke. Understanding ECOWAS Trade Policy and Trade Facilitation Advancing Economic Integration One Hurdle at a Time. **ECDPM**, 2017. Disponível em: <https://ecdpm.org/pedro-background-papers/>. Acesso at: 11 Jul. 2021.

LAL, Rattan. Promoting “4 Per Thousand” and “Adapting African Agriculture” by south-south cooperation: Conservation agriculture and sustainable intensification. **Soil and Tillage Research**, v. 188, p. 27–34, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.still.2017.12.015>. Acesso at: 23 Apr. 2021.

LECHINI, Gladys; DUSSORT, María. RIS South-South Cooperation: Latin American Theoretical Approaches. New Delhi, India: **Research and Information System for Developing Countries**, 2020. Acesso at: 5 Aug. 2021.

LEITE, Iara Costa; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian South-South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa. **Journal of International Development**, v. 27, n. 8, p. 1446–1461, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/jid.3191>.

MAYAKI, Harouna. **ECOWAS seeks the cooperation of development partners in addressing infrastructural deficits | Economic Community of West African States (ECOWAS)**. 2017. Disponível em: <https://www.ecowas.int/ecowas-seeks-the-cooperation-of-development-partners-in-addressing-infrastructural-deficits>.

MISHRA, Abhishek. **Assessing Indian investments in West Africa**. 2019. Disponível em: <https://www.orfonline.org/expert-speak/assessing-indian-investments-in-west-africa-48768/>.

MOHANTY, S. K; Dash, Priyadarshi. Trade and investment prospects of the IOR-ARC in the new millennium: New economic frontiers of the region. **Research and Information System for Developing Countries**, 2012.

RÖNNBÄCK, Ann-Sofi. **ECOWAS and West Africa’s Future: Problems or possibilities?** 2018. Disponível em: <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A141533&dswid=8321>.

VAZQUEZ, Karin; LUCEY, Amanda. Advancing South-South cooperation in education and skills development: lessons from the field. **Jgu.edu.in**, 2016. Disponível em: <https://doi.org/http://hdl.handle.net/10739/1004>.

Authors' Contributor Roles

Sidnoma Nita Belemsobgo:

Conceptualization; Methodology; Validation; Data Curation; Formal Analysis; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

A potência feminista a partir de um olhar histórico: a Tribuna da Primeira Conferência Mundial da Mulher e o desejo de transformar tudo

La potencia feminista from a historical view: The Tribune of the World Conference of the International Women's Year and the desire to change everything

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113860>

Natali Francine Cinelli Moreira

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

natalicinelli@usp.br  

Kelly Komatsu Agopyan

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

kelly.agopyan@usp.br  

Resumo

Verónica Gago desenvolve a potência feminista como teoria alternativa de poder. A partir das múltiplas opressões que recaem sobre as mulheres, a autora teoriza o desejo de transformar tudo. Propomos revisitar as discussões da Tribuna da Primeira Conferência Mundial da Mulher, 1975, a partir da potência feminista. Em meio à Guerra Fria, milhares de mulheres - do sul e do norte globais, de países socialistas e capitalistas - se reuniram pela primeira vez para discutir seu papel na sociedade. As mulheres se reuniram na Tribuna e tornaram-se visíveis; em assembleia, discutiram as opressões a que eram submetidas. As discussões foram numerosas, as diferenças se multiplicaram e as unanimidades foram escassas, mas é possível encontrar na Tribuna um embrião da potência feminista como capacidade desejante que segue impulsionando a luta histórica pela igualdade. Por meio da análise de documentos históricos e de relatos das participantes, concluímos ser evidente o desejo das participantes de mudar as estruturas de poder e deslocar os limites a que foram submetidas, mesmo em sua heterogeneidade. Revisitando a literatura de difusão internacional, concluímos, ainda, que a Tribuna deixou valiosas contribuições, difundidas e traduzidas de forma transnacional, e que ainda hoje orientam os movimentos feministas.

Palavras-chave: Teoria feminista; Tribuna da Primeira Conferência Mundial da Mulher; Difusão internacional de ideias;

Abstract

Verónica Gago theorizes *la potencia feminista* as an alternative theory of power. Departing from the multiple forms of oppression that subjugate women, the author theorizes the desire to change everything. We propose to revisit the discussions held at the Tribune of the World Conference of the International Women's Year, 1975, through *la potencia feminista*. Amidst the Cold War, thousands of women - from the global south and north, from socialist and capitalist countries - gathered for the first time to discuss their role in society. These women gathered at the Tribune and made themselves visible; in assembly, they discussed the multiple forms of oppression to which they were subjected. Discussions abounded, differences multiplied, and unanimities were scarce. Yet, we found at the Tribune an embryo of *la potencia feminista* as the desiring capacity which still spurs the historical fight for equality. Departing from historical documents and direct reports from those who attended the event, we conclude that it is evident the desire of those women to change power structures and to displace the limits to which they were subjected to, even among their own heterogeneity. Relying on the international diffusion literature, we also conclude that the Tribune left valuable contributions that were transnationally spread and translated, which still nowadays orient feminist movements.

Keywords: Feminist theory; Tribune of the World Conference of the International Women's Year; International diffusion of ideas;

Recebido: 10 maio 2021

Aceito: 01 setembro 2021

As autoras tiveram apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dela, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Verónica Gago (2020) apresenta a potência feminista como uma teoria alternativa de poder. Para a autora, a potência feminista – entendida a partir da multiplicidade dos feminismos e dos diversos sujeitos que sofrem com as violências machistas, incluindo-se mulheres, lésbicas, travestis, trans e não binários (VILAÇA; FREITAS, 2020) – permite reivindicar a indeterminação do que estes sujeitos podem ser, para além dos limites que tradicionalmente lhes são impostos. A autora utiliza-se da greve feminista como catalisador para desenvolver a potência feminista como um contrapoder. Retira-se a greve de seu ambiente trabalhista e sindical habitual, majoritariamente masculino, heterossexual e branco, e a traz para o movimento feminista. Nesse movimento, ao aproximar a greve dos sujeitos marginalizados representados pelos feminismos, é possível identificar a precariedade e o regime de invisibilidade sobre as formas de trabalho e produção de valores por estes sujeitos e utilizá-la como espaço para desafiar e cruzar papéis predeterminados. A greve feminista é, assim, o ponto de partida de Verónica Gago para teorizar a potência feminista como capacidade desejante de contestar, deslocar limites e transformar tudo.

Nesse artigo, sugerimos utilizar outro evento emblemático da luta histórica das mulheres por igualdade como uma lente – em sentido analítico e prático – para compreender a potência feminista proposta por Verónica Gago. Se a potência feminista é um “pensamento situado em uma sequência de lutas” (GAGO, 2020, p. 10), propomos um olhar para o passado para revisitar um evento que é tido como divisor de águas do feminismo transnacional: a Tribuna da Primeira Conferência Mundial da Mulher de 1975 (“Tribuna”). Ao retomar os encontros na Tribuna, é evidente a inteligência coletiva que emergiu do encontro daquelas mulheres e o desejo de mudança que carregaram consigo para a própria Tribuna, mas, também, posteriormente, para suas lutas em seus contextos nacionais e sociais diversos. Os debates foram múltiplos, as discordâncias ficaram escancaradas, e as unanimidades foram escassas. Ainda assim, é manifesto o repúdio das estruturas de poder que as submetiam a papéis ancestrais de gênero e não lhes permitia reivindicar tudo que poderiam ser (OLCOTT, 2017; 2010).

O presente artigo possui dois objetivos principais. O primeiro deles é revisitar a Tribuna sob a luz da potência feminista. Com isso, quer-se demonstrar que ali havia um embrião da capacidade desejante que segue impulsionando a luta pela igualdade, ainda que naquele momento a potência feminista não fosse compreendida como teoria. Documentos históricos e relatos das participantes orientam nossa análise, e nos permitem concluir que a consciência coletiva sobre a nossa precariedade e o desejo de transformar papéis impostos já se faziam presentes nesse evento ocorrido há mais de quatro décadas. O segundo é demonstrar o alcance das ideias discutidas na Tribuna, sendo essa um lócus para a difusão internacional. Mobilizamos a literatura de difusão para discutir como o encontro entre os diversos feminismos na Tribuna produziu suas próprias sementes que foram espalhadas no retorno dessas vozes para suas casas.

O artigo seguirá da seguinte forma. Na próxima seção, exploraremos a potência feminista. Na sequência, apresentaremos um breve histórico da Tribuna. Sugerimos que um embrião da potência feminista já se fazia presente na inteligência coletiva e na capacidade desejante presentes na Tribuna. É sob o legado dessas discussões que discutimos, em seguida, como ideias produzidas, circuladas e legitimadas na Tribuna foram difundidas internacionalmente e ainda seguem informando debates feministas contemporâneos. Por fim, concluiremos.

A potência feminista de Verónica Gago

Para Verónica Gago (2020), potência feminista significa reivindicar outro tipo de poder possível, alternativo à estrutura dominante neoliberal, imperialista e patriarcal. A potência feminista questiona o despojo dos serviços públicos e o Estado mínimo, que prioriza o individual e menospreza a rede de segurança coletiva; disputa a financeirização extrema e a cidadania pelo consumo, que sujeita o cidadão à eterna dependência econômica; impõe-se contra a exploração neoextrativista, que devasta territórios e as vidas de quem vive da exploração sustentável da natureza; contesta o desprezo

pelas vidas das mulheres, a violência contra seus corpos e a invisibilização do seu trabalho. Contrapõe-se, assim, às múltiplas opressões entrelaçadas que se impõem sobre a mulher.

A potência feminista reclama às mulheres a indeterminação do que podem ser: “(...) é uma capacidade de fazer, instituir, afetar e criar que se diferencia do poder (...)” (GAGO, 2020, p. 292). É avocar novas formas de viver, reivindicando-se experiências das quais não sabem que são capazes, e só as conhecem quando se deslocam os limites aos quais foram submetidas e obrigadas a obedecer. Se o poder dominante oferece às mulheres o doméstico, a esfera privada, o trabalho reprodutivo e o cuidado com a família, a potência feminista reclama a elas o público, o trabalho produtivo valorizado e a independência social e financeira.

O desejo de transformar a realidade que oprime as mulheres acompanha a potência feminista. Como capacidade desejante, a potência traduz-se em percepção, contestação, e ação para colocar novas vidas em prática. O potencial cognitivo do desejo é conhecer e reclamar para si e para as outras um destino diferente. Potência feminista é, sobretudo, mover-se pela força insubordinada que desobedece e desloca barreiras impostas pelo neoliberalismo, imperialismo e patriarcado. Não se trata de uma prática (ou teoria) ingênua, mas sim de uma proposta de transformação social integral, a qual não pode se olvidar do papel da mulher na manutenção – econômica, política, cultural – da sociedade.

A autora ressalta, ainda, que potência não existe em abstrato. Necessita de um corpo para transformar o desejo em ação. O corpo reúne experiências, expectativas, trajetórias e memórias, coletivas e individuais, e é esse corpo que se impõe e sai às ruas para reivindicar outro poder. Movido pela força desejante, o corpo faz-se ver e ouvir ao encontrar-se com outros corpos tomados pelo mesmo desejo. Reunindo-se em espaços de reivindicação – seja na greve, em assembleias, em conferências, etc. –, os corpos tornam-se sujeitos políticos e contestam a posição de subordinação e de vitimização a qual as mulheres são submetidas.

Percebe-se, assim, que a potência feminista dialoga com o conceito de gênero apresentado por Judith Butler (2018). Para Butler, gênero é performativo. Ninguém é um gênero desde o início; as mulheres atuam e reproduzem atos que lhes são impostos ao longo do tempo. O modo como as mulheres comportam-se é imposto por normas reiteradas que representam uma forma de poder social, e adquirem alguma visibilidade apenas se atuam conforme essas regras (MAIA, 2019). Essas convenções são vazias de sentido e operam apenas como formas de poder sobre os corpos (RODRIGUES, 2019). Butler conclui que: “a reprodução do gênero é, portanto, sempre uma negociação com o poder” (BUTLER, 2018, p. 27). E se as mulheres vivem sob regras de gênero, limitam-se ao que o poder dominante lhes determina e se privam do que podem ser.

Contudo, é dessa constante reprodução de convenções que surge a possibilidade de que as minorias venham a: “(...) desfazer ou refazer as normas de maneiras inesperadas, abrindo a possibilidade de reconstruir a realidade de gênero de acordo com novas orientações” (BUTLER, 2018, p. 27). A constante limitação das mulheres ao ambiente privado e doméstico é o que as impulsiona a: negar as regras e limites pré-estabelecidos e explorar um novo caminho para que suas vidas se tornem mais possível e suportável.

No contexto dessa reconstrução da realidade de gênero, Butler (2018) sugere que a luta das mulheres seja levada às ruas, em aliança com outras minorias. Os corpos devem ser colocados “na reta, na barreira, na linha de frente” como resposta à vulnerabilidade, reconhecendo a precariedade para recusá-la (GAGO, 2020, p. 213). É na conexão dos corpos em assembleia que se demonstra que a performatividade política vai além do discurso, tornando-se ação concreta contra o poder estabelecido (GAGO, 2020; BUTLER, 2018).

No diálogo com Rosa Luxemburgo e Silvia Federici, Gago (2020) explora o aspecto material da opressão. A economia feminista é fundamental para reconhecer o diferencial de exploração sofrido pelas mulheres, em especial a invisibilização e depreciação do trabalho reprodutivo, bem como para desenhar processos alternativos à lógica capitalista. Apoiando-se no “patriarcado do salário” de Federici, Gago (2020, p. 150; 155) debate como o trabalho produtivo é dependente do reprodutivo, e, ao conceder-se salário apenas ao primeiro, aprisiona homens e mulheres na lógica do

capital. Às mulheres, o trabalho reprodutivo não-remunerado significa dependência financeira e uma vida limitada ao doméstico, sem a oportunidade de explorar outros destinos (FEDERICI, 2019, p. 42-46). E, a partir do argumento de que a “existência coetânea” de elementos não capitalistas é necessária para a expansão do capitalismo – como proposto por Rosa Luxemburgo –, Gago trabalha a ideia da cidadania pelo consumo e do endividamento da vida cotidiana como exploração de valor das minorias, capturando o valor futuro do seu trabalho e colocando-os em um ciclo de dependência. As “economias populares” são apresentadas como tentativa de ressignificar o trabalho reprodutivo, atendendo ao desejo antigo das mulheres de repensar a economia (GAGO, 2020, p. 153-154; 163; 176-185).

As greves feministas ocorridas entre 2016 e 2019 na Argentina – sua terra natal – são o instrumento utilizado por Gago para teorizar a potência feminista e conectar as diversas brutalidades que recaem sobre as mulheres. É o desejo de lutar contra o despojo neoliberal, que impulsiona as mulheres a se reunir – em ato performático – nas greves feministas.

Se Gago parte da greve para teorizar a potência feminista, sugerimos olhar para o passado para argumentar que essa potência há muito move as mulheres, ainda que, naquele momento, não houvesse sido teorizada. A própria autora concede elementos para esse retorno. Ao referir-se à potência feminista como um “pensamento situado em uma sequência de lutas” (GAGO, 2020, p. 10), nos impulsiona a voltar para um evento pioneiro, no qual mulheres de todo o mundo se reuniram pela primeira vez para discutir sua situação – abordando temas fundamentais à potência, como a invisibilização do trabalho doméstico. Se a teoria se situa em um encadeamento de lutas, nada mais natural que recuperar uma das batalhas iniciais.

Revisitaremos, assim, a Tribuna da Primeira Conferência Mundial da Mulher e utilizaremos o evento como lente em duplo sentido para compreender a potência feminista (GAGO, 2020, p. 13-14): em sentido analítico, a Tribuna escancarou as opressões às quais as mulheres são submetidas, a precariedade de sua existência, e a invisibilidade das suas formas de trabalho e de produção de valor; em sentido prático, é o lugar no qual as mulheres se permitiram desafiar e cruzar os limites impostos. Na Tribuna, consolidam-se como agentes de suas vidas e questionam a posição de vítimas que lhes é familiar.

A potência feminista na Tribuna da Primeira Conferência Mundial da Mulher

Antes de nos aprofundar na Tribuna, faz-se necessário tecer breves linhas sobre o material utilizado e a metodologia. Para revisar o evento, analisamos: documentos históricos obtidos na série *Foreign Relations of the United States* (FRUS), disponível em sítio eletrônico oficial;¹ estudos compreensivos sobre o evento – em especial, aqueles apoiados em múltiplos arquivos ou em entrevistas (GHODSEE, 2018; OLCOTT, 2017; MCCARTHY, 2015; WHITAKER, 1975); e memórias narradas pelas participantes (CHUNGARA, 1978). Seguindo as lições de Trachtenberg (2006), o material foi interpretado criticamente de modo a extrair uma lógica dos acontecimentos e a integrá-los como parte de um todo, considerando o contexto da época. Sempre que possível, informações entre diferentes fontes foram cruzadas. E, ao interpretá-las, buscamos analisar de forma dedutiva se os debates e os relatos eram consistentes com a ideia de desunião entre as participantes na Tribuna.

A Tribuna: encontro de conflituosidades

As primeiras linhas da Carta das Nações Unidas, discutida na Conferência de São Francisco de 1945, reafirmam a fé na igualdade de direito entre homens e mulheres, tornando-se, assim, o primeiro instrumento internacional a

¹ O FRUS pode ser obtido no sítio eletrônico do *Office of the Historian*, responsável por compilar documentos oficiais referentes à história da política externa dos Estados Unidos. Considerando a natureza da Tribuna e o ano em que foi realizada, analisamos todos os documentos disponíveis no FRUS de 1973 a 1976 dedicados aos assuntos de mulheres na Organização das Nações Unidas (*Documents on the United Nations, Women's Issues*): documentos 165 a 190. Os documentos diretamente citados neste trabalho estão referenciados individualmente ao final. Não é demasiado esclarecer, ainda, que não nos propusemos a realizar um estudo compreensivo sobre a Tribuna. Nossa proposta é resgatar debates e relatos para analisá-los sob a ótica da potência feminista.

reconhecer a equidade de gênero como um direito humano. Nessa mesma conferência, e após extenso trabalho da brasileira Bertha Lutz, foi proposta a criação de uma comissão especial para tratar da discriminação contra a mulher no âmbito da ONU (LAVILLE, 2008). A Comissão sobre a Situação da Mulher foi criada em 1946, e, nas próximas décadas, teve um papel significativo na codificação de direitos e na análise da situação global das mulheres.²

A despeito das contribuições trazidas pela comissão, era claro que a situação das mulheres seguia desigual ao redor do mundo, tanto do ponto de vista formal como prático. Fazia-se necessário, portanto, fortalecer o reconhecimento universal *de jure* e *de facto* da equidade de gênero para uma verdadeira melhora na vida das mulheres. É com esse espírito que a Assembleia Geral da ONU proclamou 1975 como o Ano Internacional da Mulher, propondo-se a intensificação de ações para a promoção da igualdade de gênero e para a integração completa da mulher em programas de desenvolvimento e na manutenção da paz.³

Para celebrar o Ano Internacional das Mulheres, a ONU promoveu diversos eventos entre os dias 19 de junho e 2 de julho de 1975, na Cidade do México, incluindo-se a Primeira Conferência Mundial da Mulher. Trata-se do primeiro encontro no qual os Estados-membros da ONU enviaram delegações oficiais para discutir especificamente a situação das mulheres em seus países. A conferência intergovernamental contou com a participação de delegações enviadas por 125 Estados – número bastante expressivo, considerando que a ONU contava com 133 membros naquele momento. Ao longo de 12 dias, mais de dois mil representantes debateram questões referentes à situação das mulheres em seus países, resultando na elaboração de dois documentos oficiais: o Plano de Ação e a Declaração do México. Nestes documentos, os Estados reconheceram a situação desigual das mulheres, bem como assumiram compromissos para melhorar a condição de vida delas, incluindo-se o acesso igualitário à educação, a maior participação na política e o acesso adequado à saúde.⁴ Como em outros eventos dessa natureza, as delegações representavam os interesses de seus governos, e não era incomum que as mulheres recebessem direcionamento desde seus países de origem sobre como posicionar-se – direcionamento este quase sempre fornecido por homens (GHODSEE, 2018, 2010; MCCARTHY, 2015).⁵

Utilizando-se da estrutura e do apoio financeiro da ONU, outros eventos foram realizados em paralelo à conferência intergovernamental para celebrar o Ano Internacional das Mulheres, e, dentre eles, o que ganhou maior repercussão foi a Tribuna das organizações não governamentais.⁶ Se a Primeira Conferência Mundial da Mulher foi marcada pelo formalismo das reuniões intergovernamentais, a Tribuna caracterizou-se pela informalidade. Milhares de mulheres reuniram-se – estima-se entre quatro e seis mil participantes (OLCOTT, 2017, p. 248; GHODSEE, 2018, p. 146) – sem as amarras de pertencer a delegações oficiais.⁷ Participantes da sociedade civil, desde grupos de natureza liberal até movimentos radicais de libertação, acadêmicos, profissionais, e curiosos, se reuniram na Tribuna para discutir a situação das mulheres nos seus países. A realização da Tribuna é evidência da crescente importância da sociedade civil no âmbito da ONU na década de 1970 (OLCOTT, 2017).⁸

Para evitar que a Tribuna fosse dominada por norte-americanas e europeias, as organizadoras preocuparam-se em assegurar a participação de mulheres de várias partes do mundo. Mais da metade do orçamento da Tribuna foi

² A Comissão foi responsável por minutar tratados fundamentais para o combate da discriminação contra as mulheres como a Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres (1953) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979).

³ A Assembleia Geral também proclamou a Década da Mulher, de 1976 até 1985. Ver ONU (1972) e ONU (1976).

⁴ Ver ONU (1975).

⁵ É possível notar a presença de homens direcionando o trabalho de representantes femininas não só na conferência, mas também em outros encontros intergovernamentais dedicados à situação das mulheres. Nesse sentido, ver telegrama enviado pela missão norte-americana presente na 25ª sessão da Comissão sobre a Situação da Mulher na ONU ao Departamento de Estado em 4 de fevereiro de 1974. A missão reporta que um representante masculino da delegação soviética interveio nas discussões, inclusive opondo-se à realização da conferência do México no âmbito do Ano Internacional da Mulher, e substituiu – alegadamente como tática de obstrução – a representante feminina que chefiava a delegação. Ver FRUS (2008a).

⁶ Além da Tribuna, realizou-se também um seminário sobre mulheres e desenvolvimento e um encontro de jornalistas.

⁷ Não se quer dizer com isso que as mulheres da Tribuna estivessem completamente alheias aos seus países de origem. A viagem de muitas delas foi financiada por fundações como Ford e Rockefeller, aliadas ao governo norte-americano, outras foram selecionadas e financiadas pelos seus próprios países, e havia aquelas, ainda, que atuavam como funcionárias públicas. Era esperado algum tipo de coordenação entre as delegadas oficiais e as participantes da Tribuna; a relação entre governo e sociedade civil era complexa, portanto. De todo modo, os debates na Tribuna eram mais informais, as manifestações eram menos organizadas e era notória a espontaneidade das representantes nos seus discursos. Ver Olcott (2017).

⁸ Patricia Hutar, chefe da delegação dos Estados Unidos enviada à conferência intergovernamental, incluiu no relato da missão que o evento demonstrou a existência de um movimento internacional de mulheres (“a worldwide women’s movement”). Ver FRUS (2008d).

direcionado ao financiamento de participantes de países em desenvolvimento.⁹ Essas mulheres levaram suas próprias narrativas e experiências, moldadas por histórias pessoais e coletivas de seus países de origem, por performances e expressões de identidade, e por formas distintas de entender como mudanças sociais deveriam ocorrer. Mulheres como Domitila Barrios de Chungara, esposa de um mineiro boliviano e ativista pelo direito das mulheres latino-americanas, Adriana Puiggrós, exilada argentina que denunciava as atrocidades cometidas na guerra suja do seu país, e Marisa de los Andes, ativista equatoriana contrária às políticas imperialistas norte-americanas, foram essenciais para levar à Tribuna outras vivências para além dos Estados Unidos ou da Europa (OLCOTT, 2017; LAVILLE, 2013; CHUNGARA, 1978).

As mulheres foram à Tribuna sem saber o que as esperava. Muitas compartilhavam a ideia de que seria um espaço livre, onde falariam sobre as opressões que lhes acometiam e conheceriam mulheres com experiências semelhantes de vida. Domitila de Chungara ansiava por conhecer na Tribuna companheiras com trajetórias parecidas com a sua: mulheres do campo e mulheres trabalhadoras, oprimidas e perseguidas (CHUNGARA, 1978, p. 197). A expectativa de que compartilhariam um sentimento de irmandade na Tribuna era comum (OLCOTT, 2017, p. 139).

Não tardou para que essas expectativas fossem frustradas. O cuidado em assegurar a presença de mulheres de diferentes contextos no evento não se refletiu na própria organização da Tribuna. A elaboração do programa permaneceu nas mãos das norte-americanas e das europeias, que trataram de organizar os painéis conforme suas experiências e interesses.¹⁰

As organizadoras buscaram garantir que o evento se mantivesse alheio a discussões políticas e focasse primordialmente na situação das mulheres – como o acesso ao mercado de trabalho e a posições de liderança, bem como o recebimento dos mesmos salários pagos aos homens em funções semelhantes. Para elas, debates políticos seriam forças estranhas ao feminismo e desviariam a atenção do principal assunto do evento – a desigualdade de gênero –, causando tumultos e dividindo as participantes (GHODSEE, 2018; LAVILLE, 2013). Esse entendimento era endossado, por exemplo, pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, que orientou a delegação norte-americana na conferência intergovernamental a manter o evento focado em “questões de mulheres” (“women’s issues”).¹¹

No entanto, o contexto da Guerra Fria e as diferentes origens das participantes trouxeram o inevitável tom político aos debates. Na década de 1970, o Movimento dos Países Não Alinhados e a emergência de estados recém-independentes do colonialismo afro-asiático trouxeram pautas pouco exploradas na agenda das mulheres na ONU até aquele momento, entre as quais o impacto de políticas de desenvolvimento na vida das mulheres, a proteção das trabalhadoras, e a reivindicação por direitos reprodutivos. Essa agenda desafiou as duas superpotências da Guerra Fria, já que assumir a posição de liderança no direito das mulheres poderia aproximá-las dos estados não alinhados e dos novos países independentes, e, com isso, ampliar sua base de aliados e assegurar a defesa de seus interesses geopolíticos. Nesse contexto, a proteção dos direitos das mulheres converteu-se em ponto de intensa disputa da Guerra Fria, e o posicionamento das duas superpotências era diametralmente oposto: para a União Soviética, a situação da mulher não poderia ser dissociada de questões de classe e raça ou de debates sobre imperialismo; por outro lado, os Estados Unidos argumentavam que essas questões de cunho político desviariam a atenção da luta contra a desigualdade de gênero (BORIS, 2018; GHODSEE, 2018; LAVILLE, 2013; LAVILLE, 2012). A Guerra Fria acabou, então, por ditar os debates na Tribuna, e discussões sobre direito das mulheres em meio a críticas ao governo de Pinochet no Chile, ao avanço das multinacionais norte-americanas na América Latina ou ao regime de *apartheid* na África do Sul se multiplicaram (GHODSEE, 2018, 2010;

⁹ A Primeira Conferência Mundial da Mulher recebeu um orçamento enxuto da ONU, se comparado com outros eventos – como a Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1974. A Tribuna, por consequência, teve que operar sob um orçamento ainda mais diminuído. Ver Olcott (2017).

¹⁰ Antes mesmo do início da conferência intergovernamental e da Tribuna, o Departamento de Estado norte-americano já antecipava que assuntos como a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados e a Declaração e Programa de Ação sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional inevitavelmente emergiriam nos debates. Ver FRUS (2008b).

¹¹ Ver FRUS (2008b): “(...) os postos diplomáticos devem, conforme a oportunidade se apresente, e no curso de outras negociações, enfatizar o desejo de que a WCIWY siga focada em questões de mulheres, de modo a evitar debates que se adequem melhor a outros foros da ONU” (tradução livre das autoras). No mesmo sentido, ver também FRUS (2008c).

GARNER, 2017; OLCOTT, 2017; LAVILLE, 2013).¹² Há relatos, inclusive, de que algumas mulheres não se aproximavam de outras que pertencessem a espectros ideológicos distintos dos seus (GHODSEE, 2010, p. 5).

As diferentes origens das participantes também contribuíram para que debates políticos fossem travados nesse espaço. De liberais norte-americanas a marxistas latino-americanas, diferentes existências e pensamentos ganharam visibilidade na Tribuna. A cientista política Jane Jaquette relata que as feministas norte-americanas ficaram surpresas ao descobrir que nem todas as participantes entendiam o patriarcado como a maior causa da opressão feminina, e que as mulheres de países em desenvolvimento eram mais simpáticas às ideias de Marx do que de Friedan (BALDEZ, 2014, p. 81).¹³

Logo, as participantes perceberam que muito as separava e se deram conta de que pouco se reconheciam nas outras mulheres. Em um momento bastante recordado na Tribuna, a boliviana Domitila de Chungara respondeu a uma participante mexicana que lhe questionava se não era possível encontrar pontos em comum e deixar para trás questões políticas que sobrestavam as discussões:

Nos conhecemos há uma semana. Todas as manhãs você chega vestida com roupas diferentes, e eu não. Todos os dias você chega arrumada e penteada como alguém que teve tempo de ir a um elegante salão de beleza e que pode gastar dinheiro com esse serviço, e eu não. (...) Ao contrário, nós, esposas de mineiros, vivemos em pequenas casas alugadas, e quando nossos maridos morrem, adoecem ou são demitidos, nós temos 90 dias para sair de casa e ir para a rua. Agora, *señora*, me diga: a sua situação é como a minha? A minha situação é de alguma forma parecida com a sua? Que equidade há entre nós duas? Se você e eu não somos iguais, se somos tão diferentes? Não podemos, nesse momento, ser iguais, nem mesmo como mulheres, você não acha? (CHUNGARA, 1978, p. 202-203, tradução nossa)

Se para as liberais norte-americanas e europeias questões políticas seriam externas ao feminismo, e não passariam de mera tentativa de distração do que de fato as unia – a luta pela igualdade entre homens e mulheres –, para uma mulher como Domitila, essas mesmas questões eram parte intrínseca do feminismo. Para Domitila, não havia motivos para discutir equidade de gênero se os homens de seu país eram submetidos a uma existência tão precária quanto a das mulheres; de que lhe serviria a equidade se fosse para sua vida ser como a de seu marido, trabalhando longas jornadas nas minas, sem condições mínimas de saúde e segurança, recebendo um salário que mal colocava comida na mesa para os filhos? Para ela, a situação das mulheres não poderia prescindir de debates sobre o fim do capitalismo e do imperialismo que legitimava multinacionais a explorar o povo boliviano e as riquezas naturais de seu país (GHODSEE, 2018; OLCOTT, 2017; CHUNGARA, 1978). Não havia espaço para negociação: ao entrecruzar relações de poder e desigualdade de gênero, Domitila utilizou a Tribuna para explorar a “transversalidade da conflituosidade social” (GAGO, 2020, p. 57).

Diante dessas diferenças, grupos se formaram na Tribuna. De um lado, mulheres de orientação liberal reuniram-se no *Feminist Caucus* em torno de uma agenda contrária à inclusão de pautas políticas e com foco na igualdade de oportunidades educacionais e de trabalho: “nossa opressão não nos dá o luxo de colocar um pouco de esforço aqui e ali, de nos dedicar a todas as causas importantes e ainda lutar contra o sexismo” (OLCOTT, 2017 p. 118, tradução nossa). No espectro oposto, um grupo de orientação Marxista denominado *Women against Imperialism* se recusava a discutir a situação das mulheres sem tratar de justiça econômica e social: “para você, a questão mais importante é emancipar -se e manter seu padrão de vida; para os subdesenvolvidos, é encontrar meios de nos alimentar” (OLCOTT, 2017 p. 125, tradução nossa).

A Tribuna escancarou a existência de diferentes mulheres e feminismos. No entanto, a desunião não é uma característica negativa do evento (OLCOTT, 2017, p. 5). As diferenças podem ser ressignificadas como conquista: a Tribuna foi o local no qual essas mulheres conheceram umas às outras e fizeram-se visíveis. Deixaram seus países e reuniram-se em assembleia para debater as múltiplas violências que lhes afligiam; deram -se tempo político para compreender a iniquidade que marcava suas vidas, apropriando-se de sua luta como agentes políticos. Em meio à diversidade, tiveram

¹² Maxine Hitchcock, consultora norte-americana para o Ano Internacional da Mulher, relata como temas como o imperialismo norte-americano e a opressão norte-americana em Porto Rico e no Panamá de fato emergiram nas discussões da Tribuna. Ver FRUS (2008e).

¹³ Em referência à Betty Friedan, conhecida ativista norte-americana de orientação liberal e autora do livro “*The Feminine Mystique*”.

contato com outras formas de viver e pensar, e, em conjunto, fizeram emergir verdadeira inteligência coletiva da Tribuna. Esse é o ponto que exploraremos a seguir.

Mulheres em assembleia: a inteligência coletiva da Tribuna

Para Verónica Gago (2020), os corpos transformam desejo em ação, e, assim, é fundamental para a potência feminista o lugar onde as mulheres se reúnem para reivindicar outro poder. No contexto das greves feministas, a autora explora a assembleia como espaço “onde a heterogeneidade política elabora suas diferenças, onde a escuta causa proximidade” (GAGO, 2020, p. 17). Para ela, a assembleia da greve é o espaço no qual as mulheres se encontram no fazer político, onde produzem conexões entre suas lutas, ainda que estas conexões não sejam espontâneas ou naturais.

Por ser esse espaço onde vidas heterogêneas se encontram e atuam politicamente, Verónica Gago argumenta que a assembleia é um “dispositivo situado de inteligência coletiva” (GAGO, 2020, p. 187). Ali, antes da greve, as mulheres pensam juntas e avaliam sua situação, mas não sem mal-entendidos ou discordâncias. Pelo contrário, a inteligência coletiva emerge no debate entre perspectivas diferentes e se desenvolve a partir de uma perspectiva feminista sobre as múltiplas opressões sofridas pelas mulheres. Como cada mulher leva à assembleia sua própria experiência, expectativa, trajetória e memória, as palavras não se descolam de seus corpos; estão incrustadas neles, e deles emergem e são reconhecidas pelas outras. Daí ser a assembleia onde diferentes feminismos convivem e se compõem uns aos outros, tornando-se verdadeiramente inclusivo: “(...) a produção da assembleia como encontro de conflituosidades diversas difere da assembleia como contraposição de opiniões e posições preexistentes.” (GAGO, 2020, p. 197)

A Tribuna foi esse espaço de assembleia. Ali foi o lugar de encontro e debate em que as mulheres conheceram-se umas às outras, depararam-se com diferentes formas de vida, e do qual emergiu verdadeira inteligência coletiva sobre a discriminação a qual todas eram submetidas. Assim como Verónica Gago utiliza da greve feminista como chave de leitura insubmissa, fazemos o mesmo com a Tribuna, entendendo-a como elemento de desacato, e local onde as relações de poder são evidenciadas e compreendidas, onde os corpos nos quais tais relações se aplicam são revelados e ousam desobedecer aos papéis que lhes foram impostos (GAGO, 2020, p. 55).

A Tribuna foi, assim, espaço para encontro de conflituosidades. Isso porque o evento aconteceu no mundo real envolvendo pessoas de diferentes origens e orientações, trazendo suas próprias experiências pessoais (WHITAKER, 1975). Muitas alertaram sobre outras opressões para além da violência de gênero. Tomaram conhecimento da existência de outras formas de viver e de pensar a luta feminista. Não chegaram a um consenso sobre quais debates deveriam ser realizados no âmbito do movimento feminista. No entanto, entre tantas diferenças, se (re)conheceram na Tribuna. Ruth Bacon – conselheira da delegação norte-americana presente na Tribuna – relata que a despeito de tanta diversidade, havia uma perceptível inquietação comum e que este sentimento coletivo seria um dos principais legados do evento.¹⁴

Na Tribuna, as participantes levaram seus corpos como manifestação política, nacional, ideológica e étnica (OLCOTT, 2010). Nesse encontro, uma similitude foi encontrada: a discriminação cotidiana. Jill Ruckelshaus, integrante da delegação norte-americana na conferência em contato direto com as participantes da Tribuna, enalteceu o evento por chamar a atenção do mundo para “(...) a falta de oportunidades que as mulheres enfrentavam em todos os lugares” (SPRUILL, 2017, tradução nossa).

Ao reconhecer a precariedade comum, tornam-se parte de um movimento. Era disseminado entre elas o sentimento de que lhes era reservado o cuidado da casa e dos filhos. A elas cabia o trabalho reprodutivo e o doméstico era o seu ambiente natural. Aquelas que por opção ou por necessidade trabalhassem fora de casa – que também exercessem trabalhos produtivos –, ainda assim deveriam manter o lar: limpando, cozinhando, e cuidando das crianças e idosos. Em

¹⁴ Ver FRUS (2008f): “O contato com a diversidade e a compreensão de que sob as diferenças havia uma preocupação universal comum entre as mulheres presentes foram os primeiros e mais duradouros impactos da Tribuna nas mulheres norte-americanas com quem eu conversei” (tradução nossa).

qualquer cenário, o trabalho doméstico era diminuído, invisibilizado e não remunerado. Discussões sobre o peso da dupla jornada e a escravidão doméstica se multiplicaram pela Tribuna, e a campanha para o pagamento de salários pelos serviços domésticos emergiu em diversos círculos. Era em momentos como esses que elas reconheciam uma similaridade crítica: o volume excessivo de trabalho que recaía sobre os ombros das mulheres que era excluído dos dados econômicos dos países (OLCOTT, 2017, p. 143), como se fosse desprovido de valor.

Debates sobre trabalho reprodutivo não raro envolviam discussões sobre padrões culturais. O fardo do trabalho doméstico era justificado pela divisão sexual do trabalho: às mulheres o privado, aos homens o público. Os homens exerciam papel ativo na manutenção de padrões culturais que serviam de justificativa para a subordinação feminina. É emblemático os comentários feitos por um homem membro da delegação soviética sobre a dupla jornada, e a manifestação de uma delegada romena. Para ele, era notável a dificuldade das mulheres em equilibrar o trabalho para além do lar e o cuidado com a casa e os filhos, mas, na sua percepção, “(...) esse papel duplo é de muita honra para uma mulher”. Para ela, o sentimento era outro: “Estamos exaustas de lutar pela divisão do trabalho” (WHITAKER, 1975, p. 179, tradução nossa).

É claro que os sentimentos comuns de invisibilização e de desvalorização provenientes do trabalho doméstico não apagam as diferentes histórias das participantes. As mulheres carregavam consigo experiências distintas, e o peso do trabalho doméstico também era sentido de forma diferente por elas. Para algumas delas, o trabalho doméstico envolvia longas caminhadas diárias para a busca de lenha e água em poços artesanais, o cuidado de plantações de subsistência, e a criação de animais para abate – atividades estranhas às mulheres de centros urbanos. Além disso, as opressões se somam e interagem, tornando algumas existências mais difíceis que outras: ademais da dupla jornada, mulheres negras enfrentam o racismo, e mulheres de classes sociais baixas preocupam-se em como pagar o aluguel e alimentar os filhos.

É evidente que as mulheres tampouco concordavam em como lidar com o fardo do trabalho doméstico. Para Domitila de Chungara, discussões sobre dupla jornada e recebimento de salário pelo trabalho reprodutivo seriam inúteis sem repensar o sistema capitalista. Mulheres do bloco soviético insistiam no envolvimento do Estado para aliviar o fardo do trabalho reprodutivo – criação de creches públicas, refeitórios comunitários, etc. –, enquanto nos Estados Unidos o presidente Nixon havia há pouco vetado um sistema público de creches (GHODSEE, 2018; OLCOTT, 2017; CHUNGARA, 1978).¹⁵

Apesar das realidades diversas em que viviam e das diferentes formas de pensar, o desejo de serem vistas para além do doméstico, de ocupar outros espaços e reivindicar outro futuro, as impulsionou a ir à Tribuna. Impossível deixar de notar como a inteligência coletiva que emergiu da discriminação comum dialoga com os debates realizados por Gago (2020) ao teorizar a potência feminista: o aspecto material é debatido em termos próximos àqueles que emergiram na Tribuna em 1975. A invisibilização e a gratuidade do trabalho reprodutivo, bem como a limitação ao ambiente doméstico, foram fundamentais para o diagnóstico de uma precariedade comum na Tribuna, como também foram cruciais para conduzir as mulheres às greves feministas quarenta anos depois.

Não é de se espantar, assim, que os eventos no México tenham sido vistos como “o início de uma consciência global sobre o valor das mulheres” por quem pôde estar ali presente.¹⁶ Resta agora discutir como as mulheres, munidas dessa consciência global, retornam para suas casas e difundiram as ideias debatidas na Tribuna, a partir de suas particularidades.

¹⁵ Trata-se do *Comprehensive Child Development Act*. Em 1971, o presidente Nixon vetou o projeto por entender que, dentre outros motivos, a legislação levaria ao enfraquecimento da família, diante da abordagem comunal para a criação das crianças que a lei traria. Ver Rosenthal (1971).

¹⁶ Ruth Bacon relata ao Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger que os eventos no México “(...) mark a true beginning of “world-wide awareness of women’s worth.” (...)”. Ver FRUS (2008f).

A Tribuna como arena de difusão internacional de ideias

Além de *locus* para o desenvolvimento da inteligência coletiva, a Tribuna também foi importante arena de difusão internacional de ideias dos movimentos feministas, e as mulheres ali presentes atuaram como “agentes” de transferência e difusão.¹⁷ A Tribuna gerou um legado que ultrapassou fronteiras e gerações, repercutindo nos feminismos contemporâneos e na potência feminista.

Estudos sobre difusão internacional ajudam a compreender como eventos nos moldes da Tribuna têm uma importância estratégica – muitas vezes invisibilizada – em circular ideias e, consequentemente, impactar a política doméstica dos países de origem dos participantes. A literatura sobre difusão reforça que essas interações internacionais de atores governamentais e não governamentais, às vezes de forma orgânica, às vezes de forma intencional, favorecem a circulação de ideias e a geração de inovações ao associar contribuições de origens diferentes (OLIVEIRA, 2013).

Segundo Dolowitz e Marsh (2000, p. 12) “quase tudo” pode ser transferido de um sistema político para outro: objetivos, conteúdos e instrumentos de política, programas, instituições, ideias, ideologias e, inclusive, lições negativas. Essa transferência pode ocorrer em circulações “contínuas, transnacionais, multi-escalar e multi-stakeholder” (STONE; OLIVEIRA; PAL, 2020, p. 4, tradução nossa).

Para entender a Tribuna como arena de difusão internacional de ideias feministas, e como seu legado repercute na potência feminista, fazemos referência à Oliveira e Pal (2018) e discutiremos o evento a partir de três aspectos: (i) o espaço transnacional de difusão; (ii) as agentes de transferência; e (iii) a tradução das ideias difundidas.

A Tribuna como espaço transnacional de difusão

Eventos transnacionais sem “territorialidade específica” são importantes espaços de difusão, por se tratarem de lugares de produção, circulação e legitimação de ideias (OLIVEIRA; PAL, 2018, p. 207; OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 15).

Ainda que o movimento internacional de mulheres conte com mais de 150 anos, True e Míntrom (2001, p. 38) ressaltam que a década da ONU para as mulheres, de 1975 a 1985, marcou uma nova era no ativismo transnacional feminino. A estrutura de debates e encontros promovida pela ONU na Tribuna possibilitou um rico local de construção e difusão de ideias. Foi ali que mulheres dos mais diversos lugares do mundo encontraram-se e debateram a sua própria situação. É na Cidade do México que a desigualdade feminina se torna, pela primeira vez, o objeto central de debates transfronteiriços.

O potencial da Tribuna como um local de aprendizagem, ensino e compartilhamento sobre a situação da mulher era perceptível para aqueles presentes no evento:

Após a euforia da tribuna, muitos ativistas compartilharam a visão de um participante de que ela tinha “um potencial fantástico como um dispositivo frutífero de aprendizagem-ensino-compartilhamento e até mesmo talvez como um embrionário ‘parlamento do mundo’ tanto para pressionar o progresso de governos impassíveis quanto para mobilizar um consenso internacional vital e a vontade política dos grupos afetados de agir (OLCOTT, 2017, p. 231, tradução nossa).

Ruth Bacon, ao reportar seus dias na Tribuna, exalta o evento como uma valiosa oportunidade de aprendizado. Para ela, muitas das mulheres jamais haviam tido a oportunidade de discutir pessoalmente suas preocupações e anseios para além das fronteiras nacionais. Diferentemente da conferência intergovernamental, as mulheres na Tribuna “(...) integravam movimentos de base, e o impacto de suas experiências seriam amplamente difundidos nacionalmente” (tradução nossa).

¹⁷ Cabe aqui fazer uma distinção entre difusão e transferência internacional. Apesar dos diversos entendimentos e falta de consenso sobre esta distinção, usaremos a definição trazida por Gonnet, Oliveira e Vergara, que tratam a difusão como um fenômeno mais “macro”, relacionado à circulação ampla de ideias. Já a transferência seria mais direcionada e proporcionaria aos países os mecanismos para operacionalizar tais ideias. Nesse sentido, ver Gonnet, Oliveira e Vergara, 2020, p. 22.

As mulheres na Tribuna como agentes de transferência

O sucesso da Tribuna dependia do protagonismo das participantes na construção, circulação e legitimação de ideias, e isso somente aconteceria se as organizadoras abrissem mão do controle sobre os debates e as deixassem livres para tratar de sua própria condição – o que, de fato, aconteceu (OLCOTT, 2017). Esse ponto foi essencial para a difusão das ideias ali debatidas.

Stone, Oliveira e Pal (2020) chamam a atenção para o papel estratégico de atores não governamentais nos processos de difusão: os “*soft actors*”. Para eles, difusão é um processo que inclui manifestações cotidianas de resistência, e a sociedade civil, mantendo uma relação complexa, porém imbricada com a burocracia oficial, acaba por ter um papel central em legitimar práticas de origens internacionais.

A Tribuna não foi o *único* espaço de difusão de ideias dos movimentos feministas. No entanto, é na Tribuna que se vê, pela primeira vez em escala global, o embrião da estruturação de uma rede transnacional de mulheres: é o local onde se encontram, se reconhecem e se estranham.

Além disso, já se entendia, naquele momento, o papel das participantes na transferência e tradução, para realidades locais, das ideias apreendidas. Helvi Sipilä, secretária geral da conferência, em discurso na Tribuna, encorajou as mulheres a pressionar os governos nacionais a adotarem o Plano de Ação, incentivando-as, ainda, a seguir com os laços criados no México e desenvolver uma rede de mulheres para acompanhar a execução das diretrizes acordadas entre os representantes de Estado.¹⁸

Com efeito, após os eventos do Ano Internacional das Mulheres, processos de difusão de “*gender mainstreaming*” rapidamente se proliferaram.¹⁹ True e Mintrom (2001) propõem-se a entender as possíveis variáveis que teriam contribuído com a rapidez dessa difusão, e concluem que, para o período de 1975 e 1998, e considerando uma amostra de 157 países, 110 adotaram algum tipo de instituição de “*gender mainstreaming*”, e que, a principal força motriz dessa difusão foram as redes transnacionais de atores não estatais - mais do que dinâmicas e aspectos locais, ou pressões internacionais e intergovernamentais. Os autores enfatizam, ainda, que desde 1975 essas redes de organizações de mulheres proporcionaram *momentum* político e pressões sociais capazes de provocar mudanças institucionais significativas sobre a questão de gênero no nível doméstico. Um exemplo disso, analisado por Towns (2012) é o estabelecimento de quotas para mulheres, demandadas inicialmente por movimentos sociais latino-americanos, a partir da década de 80, que emergiram como resultado da difusão do tema a partir das discussões sobre participação política feminina durante a Década da Mulher da ONU.

A tradução de ideias e suas consequências

O termo “tradução” é disputado entre os autores. Zwingel (2012, p. 124) analisa a tradução de normas de direitos das mulheres a partir da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW. Para ela, a tradução “permite diferentes caminhos de encontros transculturais e transmissões de significado, mas o termo também inclui desigualdade - o enriquecimento mútuo é possível tanto quanto a subordinação”.

Para Oliveira e Pal (2018, p. 209), o processo de tradução produz mudanças, no tempo e no espaço, tanto nos componentes materiais como na dimensão abstrata do que é transferido, pois, sem alguma tradução, o objeto da difusão não se encaixaria em contextos diferentes ou seria aceito por grupos heterogêneos. Stone, Oliveira e Pal (2020, p. 14) sugerem, ainda, que a tradução se inicia quando a política ou ideia ainda está circulando, antes mesmo de “aterrissar” em um contexto específico, pois diferentes atores aportam diferentes interpretações ao processo, mesmo antes de a

¹⁸ Ver FRUS (2008e).

¹⁹ Segundo Guenther (2008, p. 590), “*gender mainstreaming*” significa repensar novas abordagens para a formulação de políticas a partir da perspectiva de gênero. Nesse sentido, busca-se compreender as maneiras pelas quais as políticas nos diversos níveis de governança podem afetar de formas diferentes mulheres e homens, e, ao deparar-se com essas diferenças, corrigi-las.

transferência ser completada. A partir daí, a ideia consistirá “(...) em misturas, amálgamas e ligas híbridas ou, possivelmente, na coexistência não reconhecida de princípios contraditórios”. Essa perspectiva é uma forma de considerar a volatilidade dos processos, e sua multiplicidade de atores e contextos, de forma a desconstruir a crítica a respeito de uma possível homogeneização gerada pela difusão internacional (ENGBERG-PEDERSEN et al, 2019).

Justamente por essa característica tão dinâmica e complexa, Stone, Oliveira e Pal (2020) reconhecem a dificuldade em estabelecer causalidade direta nos processos de difusão, ou previsibilidade de padrões, seja em razão dos inúmeros intermediários e caminhos de adaptação, seja por conta da “personalização” que ocorre durante a circulação e tradução do objeto da difusão. Dessa forma, retoma-se a Dolowitz e Marsh (2000) que defendem a relevância de usar a difusão como uma variável explicativa (ainda que não a única), mas que, para isso, faz-se necessário compreender e explicar o processo de difusão: o que é transferido, por quem e por quê, o que pode também ser chamado de “rastreamento” (OLIVEIRA, 2016).

Há diversos exemplos desse rastreamento e tradução de ideias a partir da Tribuna. A proliferação de organizações não governamentais, como a criação do coletivo mexicano de mulheres feministas, *La Revuelta*, e da revista de mesmo nome que abordava temáticas feministas, demonstra que a articulação em redes não é apenas um mecanismo de difusão de ideias, mas também uma forma de fortalecer as próprias organizações, que passam a fornecer contatos internacionais, oportunidades de capacitação, estrutura e financiamentos. Ainda, a Tribuna proporcionou a consolidação de uma rede de mulheres na América Latina, culminando, em 1981, no *Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe*, em Bogotá. As feministas Latino-Americanas incorporaram à sua luta os esforços anticapitalistas e o comprometimento pelas causas sociais e pelas demandas dos setores oprimidos, herança das ideias que circularam pela Tribuna (OLCOTT, 2017).

A potência feminista de Verónica Gago traz também um exemplo de tradução de ideias da Tribuna. Veja-se, por exemplo, o debate que a autora apresenta sobre a economia feminista, apresentado anteriormente nesse artigo. Para ela, incluir a divisão sexual do trabalho na noção de economia nos permite não só conceitualizar e medir a diferente exploração sentida por mulheres, lésbicas, trans e travesti, mas, também, desacatar, subverter e transformar o capitalismo, marcado por heranças coloniais e patriarcais. Gago (2020, p. 143) reclama a visibilização do trabalho feminino não remunerado e das tarefas feminizadas para repensar o capitalismo, e, para tanto, urge que as mulheres não sejam meramente incorporadas às análises econômicas:

Outra vez: não se trata de uma análise setorializada e que interessa apenas a uma “minoría” (...), mas de uma perspectiva singular na qual se visualiza o conjunto a partir de uma conflituosidade concreta. Isso supõe metodologicamente que as mulheres e os corpos feminizados não são um capítulo a ser agregado à análise econômica, mas que oferecem uma perspectiva que reformula a análise econômica em si; uma leitura política transversal que propõe outra entrada à crítica da economia política, e não uma agenda limitada.

Gago vai além ao desenvolver seu argumento, mas é impossível não traçar um paralelo com as participantes da Tribuna que, ao sugerir alterações no Plano de Ação debatido entre os representantes governamentais na conferência, criticam como as mulheres foram demasiadamente tratadas como unidades econômicas: “As revisões propostas são de natureza prática e construtiva, e refletem, em parte, o entendimento de que a minuta do Plano apresentado pelo Secretariado da ONU tratava as mulheres excessivamente como uma unidade econômica sem que levasse em conta, adequadamente, outras necessidades e aspirações femininas”.²⁰

Para as participantes na Tribuna, como para Verónica Gago, olhar para as mulheres como uma unidade econômica não resolveria sua situação de precariedade. É necessário entendê-las como sujeitos com aspirações e anseios próprios, muito além do doméstico e do reprodutivo – gratuito, menosprezado e apresentado como única opção.

²⁰ Ver FRUS (2008f), tradução nossa.

Nesse sentido, é impossível não se recordar das palavras de Domitila Chungara quando Verónica Gago diz: “Não queremos diminuir a brecha para que sejamos tão exploradas quanto os homens” (GAGO, 2020, p. 143). Tanto para a ativista boliviana, como para a teórica argentina, não basta inserir as mulheres no mesmo sistema econômico que oprime os homens.

Verónica Gago explora a economia feminista para pensar em alternativas à mera inclusão das mulheres no mesmo sistema econômico que também subjuga os homens, e o faz no contexto argentino. Explora a coletivização do cuidado e do trabalho reprodutivo quando a sociedade se afundou, em 2001, em uma das mais graves crises econômicas da história argentina.

Percebe-se, assim, que as ideias de Verónica Gago, debatidas no âmbito da potência feminista, encontram paralelo com as ideias das mulheres presentes na Tribuna. A autora traduz essas ideias para a realidade argentina, mas o fio condutor entre elas não se perde. A Tribuna foi a arena de onde as mulheres, como agentes, difundiram internacionalmente múltiplas vozes e ideias, traduzidas, ainda hoje, nos debates e movimentos feministas.

Considerações finais

Verónica Gago (2020) apresenta a potência feminista como teoria alternativa de poder. Para ela, a potência feminista significa reclamar às mulheres a indeterminação do que podem ser. Imbuídas do desejo de transformar tudo que lhes foi imposto, vindicam para si um lugar para além do doméstico e da dependência social e financeira.

A potência feminista é teorizada a partir de um evento contemporâneo: as greves feministas. No entanto, a autora reconhece que a potência é um pensamento que deve ser situado como parte de uma sequência de lutas. Vimos, assim, uma lacuna a ser explorada: olhar para o passado para melhor compreender o presente. Nesse sentido, nos propusemos a dar um passo atrás e resgatar o embrião da potência feminista em um evento pioneiro de grande relevância na luta pela igualdade: a Tribuna. Ali, pela primeira vez, mulheres das mais diferentes origens se reuniram em um evento internacional para discutir a sua situação.

Ao revisitar os encontros na Tribuna, é impossível não enxergar naquelas mulheres o mesmo desejo de mudança que Verónica Gago (2020) teorizou décadas mais tarde. As diferenças entre as mulheres foram escancaradas. Ainda assim, a inteligência comum da precariedade de suas vidas e o desejo de transformar as estruturas de poder que as submetia a papéis escolhidos pelo outro é manifesto. A potência e o desejo teorizados pela autora moveram as mulheres na Tribuna, e os resultados encontrados corroboram a ideia de que a potência feminista é também situada em lutas passadas: o desejo de mudar tudo é claramente identificado em um evento realizado nos anos 1970. As origens da teoria são mais antigas, portanto, e carregam consigo o peso de uma longa luta.

A luta feminista é um processo. As mulheres que foram à Tribuna deram passos importantes no debate de questões que ainda hoje são foco de estudo e mobilizam ação. Em sua heterogeneidade, interagiram naquele espaço transnacional, circulando e modificando ideias e pontos de vista que foram traduzidos a suas realidades locais. Contribuíram com a internacionalização da política feminista, que se firmou no cenário internacional em conferências subsequentes dedicadas à situação das mulheres.²¹ A potência e o desejo de reivindicar um novo futuro seguem orientando as mulheres nas greves feministas, nas assembleias, nos encontros para demandar vidas menos precárias. É a partir do legado das mulheres da Tribuna que a luta continua.

²¹ A ONU realizou outras conferências dedicadas às mulheres em Copenhague (1980), Nairóbi (1985), e Pequim (1995). A Tribuna, em especial, contribuiu para a solidificação de uma rede de mulheres, bem como serviu de aprendizado e inspiração para os eventos da sociedade civil realizados em paralelo às conferências da mulher. Ver Friedman (2003).

Referências

- BALDEZ, L. **Defying Convention: US Resistance to the UN Treaty on Women's Rights**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2014.
- BORIS, E. Equality's Cold War: The ILO and the UN Commission on the Status of Women, 1946 -1970s. In: BORIS, E; et. al. **Women's ILO**. Leiden: Brill, 2018, cap. 4, p. 97-120.
- BUTLER, J. **Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa da assembleia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- CHUNGARA, D. **Let me Speak! Testimony of Domitila, a woman of the Bolivian mines**. Nova Iorque: Monthly Review Press, 1978.
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Oxford: v. 13, n. 1, p. 5-24, January 2000.
- ENGBERG-PEDERSEN et al. **Rethinking Gender Equality in Global Governance: The Delusion of Norm Diffusion**. Londres: Palgrave MacMillan, 2019.
- FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. São Paulo: Elefante, 2019.
- FRIEDMAN, E. Gendering the Agenda: The Impact of the Transnational Women's Rights Movement at the UN Conferences of the 1990s. **Women's Studies International Forum**, Amsterdam: v. 26, p. 313-331, 2003.
- FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS), 1969-1976, Volume E-14, Part 1, Documents on the United Nations, 1973-1976, eds. William B. McAllister and Edward C. Keefer. Washington: Government Printing Office, documents 165-190, 2008. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments>. Acesso em 7/7/2021.
- FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS), 1969-1976, Volume E-14, Part 1, Documents on the United Nations, 1973-1976, eds. William B. McAllister and Edward C. Keefer. Washington: Government Printing Office, document n. 170, "Telegram 383 From the Mission to the United Nations to the Department of State", February 4, 1974, 1954z", 2008a.
- FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS), 1969-1976, Volume E-14, Part 1, Documents on the United Nations, 1973-1976, eds. William B. McAllister and Edward C. Keefer. Washington: Government Printing Office, document n. 178, "Telegram 119806 From the Department of State to All Diplomatic Posts", May 22, 1975, 1823z, 2008b.
- FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS), 1969-1976, Volume E-14, Part 1, Documents on the United Nations, 1973-1976, eds. William B. McAllister and Edward C. Keefer. Washington: Government Printing Office, document n. 179, "Telegram 126689 From the Department of State to the Mission to the United Nations", May 30, 1975, 2325z, 2008c.
- FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS), 1969-1976, Volume E-14, Part 1, Documents on the United Nations, 1973-1976, eds. William B. McAllister and Edward C. Keefer. Washington: Government Printing Office, document n. 182, "Conclusions to the Report of the United States Delegation to the World Conference of the International Women's Year", undated, 2008d.
- FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS), 1969-1976, Volume E-14, Part 1, Documents on the United Nations, 1973-1976, eds. William B. McAllister and Edward C. Keefer. Washington: Government Printing Office, document n. 184, "Report on "The Tribune Speakout" United Nations World Conference of the International Women's Year", July 18, 1975, 2008e.
- FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS), 1969-1976, Volume E-14, Part 1, Documents on the United Nations, 1973-1976, eds. William B. McAllister and Edward C. Keefer. Washington: Government Printing Office, document n. 185, "Letter from the Director of the United States Center for the International Women's Year (Bacon) to Secretary of State Kissinger", Washington, July 24, 1975, 2008f.
- GAGO, V. **A potência feminista, ou o desejo de transformar tudo**. São Paulo: Editora Elefante, 2020.
- GARNER, K. Global Feminism and Cold War Paradigms: Women's International NGOs and the United Nations, 1970 -1985. In: MUEHLENBECK, P. **Gender, Sexuality, and the Cold War: A Global Perspective**. Nashville: Vanderbilt University Press, 2017, cap. 11, p. 224-248.
- GHODSEE, K. **Second world, second sex: socialist women's activism and global solidarity during the Cold War**. Durham: Duke University Press, 2018.
- GHODSEE, K. Revisiting the United Nations decade for women: Brief reflections on feminism, capitalism and Cold War politics in the early years of the international women's movement. **Women's Studies International Forum**, Amsterdam: v. 33, p. 3-12, 2010.
- GONNET, O.; OLIVEIRA, M. C.; VERGARA, J. M. International development cooperation as one of the triggers for the process of public policy transfer. **Estudos Internacionais**. Minas Gerais, v. 8, n. 2, p.8-26, 2020.
- GUENTHER, K. M. Understanding policy diffusion across Feminist Social Movements: The case of gender mainstreaming in Eastern Germany. **Politics & Gender**, Cambridge: v. 4, p. 587-613, 2008.

LAVILLE, H. Gender and Women's Rights in the Cold War. In: IMMERMANN, R.; GOEDDE, P. **The Oxford Handbook of the Cold War**. Oxford: Oxford Press, 2013, p. 524-539.

LAVILLE, H. 'Woolly, Half-Baked and Impractical?' British Responses to the Commission on the Status of Women and the Convention on the Political Rights of Women 1946-67. **Twentieth Century British History**, Oxford: v. 23, n. 5, p. 473-495, 2012.

LAVILLE, H. A New Era in International Women's Rights?: American Women's Associations and the Establishment of the UN Commission on the Status of Women. **Journal of Women's History**, Baltimore: v. 20, n. 4, p. 34-56, 2008.

MAIA, S. De Foucault a Butler: identidade(s), performatividade e normatividade de gênero. In: MARTINS, M.; MACEDO, I. **Livro de atas do III Congresso Internacional sobre Culturas: Interfaces da Lusofonia**. Braga: CECS, 2019, p. 417-428.

MCCARTHY, H. The Diplomatic History of Global Women's Rights: The British Foreign Office and International Women's Year, 1975. **Journal of Contemporary History**, Londres: v. 50, n. 4, p. 833-853, 2015.

OLCOTT, J. **International Women's Year: the greatest consciousness-raising event in history**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017.

OLCOTT, J. Cold War Conflicts and Cheap Cabaret: Sexual Politics at the 1975 United Nations International Women's Year Conference. **Gender & History**, New Jersey: v. 22, n. 3, p. 733-754, 2010.

OLIVEIRA, O. **Embaixadores da Participação: a difusão internacional do orçamento participativo do Brasil**. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Brasil, 2013, 292p.

OLIVEIRA, O.; FARIA, C. Policy Transfer, Diffusion and Circulation: Research Traditions and the state of the Discipline in Brazil. **Novos Estudos**. São Paulo, v. 36, , p. 13-32, março 2017.

OLIVEIRA, O.; PAL L. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro 52 (2), p. 199-220, mar. – abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução 3010 (XXVII), 18 de dezembro de 1972. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/>. Acesso em 7/7/2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral, Resolução 31/136, 16 de dezembro de 1976. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/>. Acesso em 7/7/2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Report of The World Conference of the International Women's Year, Mexico City: 19 June – 2 July, 1975. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/586225>. Acesso em 21/7/2021.

RODRIGUES, C. Três tempos da performatividade em Butler. In: CATTONI, M.; VIANA, I. **Políticas da Performatividade – Conferências**. Belo Horizonte: Conhecimento Livraria e Editora, 2019, cap. 2, p. 29-42.

ROSENTHAL, J. President Vetoes Child Care Plan as Irresponsible. **The New York Times**. Nova Iorque, 10 de Dezembro de 1971. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1971/12/10/archives/president-vetoes-child-care-plan-as-irresponsible-he-terms-bill.html>. Acesso em 7/5/2021.

SPRUIELL, M. **Divided We Stand: The Battle Over Women's Rights and Family Values that Polarized American Politics**. Nova Iorque: Bloomsbury, 2017.

STONE, D.; OLIVEIRA, O.; PAL L. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models, **Policy and Society**, London: v. 39, n. 1, p.1-18, 2020.

TOWNS, Ann. E. Norms and Social Hierarchies: Understanding International Policy Diffusion "From Below". **International Organization**, Cambridge: v. 66, n. 2, p. 179-209, 2012.

TRACHTENBERG, M. **The craft of international history: a guide to method**. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

TRUE, J.; MINTROM, M. Transnational Networks and Policy Diffusion: The case of Gender Mainstreaming. **International Studies Quarterly**, Oxford: v. 45, p.27-57, 2001.

VILAÇA, M.; FREITAS, B. A Potência dos Feminismos na Luta contra a Razão Neoliberal na América Latina: uma entrevista com Verónica Gago. **Política & Trabalho**. João Pessoa, n. 52, p. 231-245, 2020.

WHITAKER, J. Women of the World: Report from Mexico City. **Foreign Affairs**. Nova Iorque, v. 54, n. 1, p. 173-181, 1975.

ZWINGEL, Susanne. How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective. **International Studies Quarterly**, Oxford: v. 56, p.115-129, 2012.

Funções de colaboração exercidas	
Natali Francine Cinelli Moreira:	Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Administração do projeto; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Kelly Komatsu Agopyan:	Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Administração do projeto; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Pensar a partir “de baixo”: o simbolismo de Marielle Franco para a transformação teórica das Relações Internacionais

Thinking “From Below”: the Symbolism of Marielle Franco to the theoretical transformation of International Relations

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113886>

Mariana Felix Quadros

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

marianafelixdequadros@gmail.com  

Jocieli Decol

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil

jocidecol08@gmail.com  

Maria Eduarda Piacentini

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil

piacentinime@gmail.com  

Resumo

O presente artigo busca discutir como o simbolismo de Marielle Franco pode contribuir para a transformação teórica das Relações Internacionais (RIs). Para isso, faremos uma reflexão sobre a trajetória política de Marielle Franco, uma mulher negra, LGBTQIA+, socióloga, vereadora e militante feminista antirracista, associando a sua figura ao debate teórico e político de Relações Internacionais, por meio dos conceitos de raça e gênero. A pergunta que guia esta pesquisa é: como a figura de Marielle Franco se relaciona à transformação teórica das RIs? Para responder tal questionamento, será realizada uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, orientada por teorias críticas das Relações Internacionais. Nosso argumento central é que o simbolismo de Marielle Franco representa a urgência em pluralizar e transformar a disciplina, conectando teoria e política e descentralizando o seu foco de análise centrado no Estado para a incorporação de atores múltiplos e de perspectivas outras, que pensam o internacional a partir “de baixo”. Deste modo, relacionar Marielle às RIs nos guia para uma nova visão de mundo, na qual a agência de corpos historicamente marginalizados e silenciados é incorporada à realidade internacional.

Palavras-chave: Marielle Franco; Teoria de Relações Internacionais; Raça; Gênero;

Abstract

This article aims to discuss how Marielle Franco's symbolism can contribute to the theoretical transformation of International Relations (IR). Therefore, we will reflect on the political trajectory of Marielle Franco, a black woman, LGBTQIA+, sociologist, city councilor, and anti-racist feminist activist, associating her figure to the theoretical and political debate on International Relations through the concepts of race and gender. The question that guides this research is: how does the figure of Marielle Franco relate to the theoretical transformation of IR? To answer this, qualitative and exploratory research will be conducted, guided by critical theories of International Relations. Our central argument is that the symbolism of Marielle Franco represents the urgency to pluralize and transform the discipline, connecting theory and politics and decentralizing its state-centered analytical focus to the incorporation of multiple actors and other perspectives that think the international "from below". In this way, relating Marielle to IR guides us towards a new worldview, in which the agency of historically marginalized and silenced bodies is incorporated into the international reality.

Keywords: Marielle Franco; International Relations Theory; Race; Gender;

Recebido: 10 maio 2021
Aceito: 01 setembro 2021

Conflitos de interesse: Os(as) autores(as) não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dela, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Marielle Francisco da Silva, mais conhecida como Marielle Franco, foi uma intelectual e vereadora na cidade do Rio de Janeiro (2017-2018). Mulher negra, LGBTQIA+, socialista e engajada às lutas feminista e antirracista, foi assassinada por simbolizar a esperança e a radicalidade em meio à manutenção do *status quo* e das desigualdades que hierarquizam os corpos na sociedade. Treze tiros foram disparados contra o seu carro para silenciá-la, entretanto, como o Instituto Marielle Franco menciona, “quem mandou matar Marielle mal podia imaginar que ela era semente, e que milhões de Marielles em todo mundo se levantariam no dia seguinte” (INSTITUTO MARIELLE FRANCO, 2020).

Não é de hoje que as feministas negras enfatizam o quanto mulheres negras empoderadas incomodam as forças hegemônicas, sobretudo patriarcais, misóginas e masculinas (HOOKS, 2019; KILOMBA, 2019; DAVIS, 2016). Este incômodo possui como estratégia o silêncio. Deste modo, se nas Relações Internacionais o silenciamento em torno da raça e do gênero é uma forma de poder e de manter o *status quo*, o assassinato de Marielle, em 2018, na cidade do Rio de Janeiro, seguiu a mesma lógica. Pois, como enfatiza Grada Kilomba (2019), o racismo além de discursivo, também busca controlar corpos.

A partir desse panorama, o presente artigo busca discutir como o simbolismo de Marielle Franco pode contribuir para a transformação teórica das Relações Internacionais. Nosso argumento central é que Marielle Franco não apenas reforça a insuficiência das teorias *mainstream* para pensar a realidade das Relações Internacionais contemporâneas, mas, ao mesmo tempo, rompe com a visão tradicional de ativismos políticos das mulheres na respectiva área. Neste sentido, Marielle, enquanto símbolo, lança luz à relevância das mulheres negras na (re)construção teórica e política das Relações Internacionais, propondo olhares distintos e contra-hegemônicos que emergem de suas contribuições enquanto intelectual e militante política.

Centralizar a figura de Marielle Franco para compreender as dinâmicas da disciplina se contrapõe às teorias *mainstream* das Relações Internacionais, comprometidas com o fortalecimento de uma ontologia e epistemologia hegemônicas, que desconsideram os sujeitos sociais e os seus corpos como atores relevantes e impactantes no espaço internacional. Neste sentido, o simbolismo de Marielle, juntamente às lentes de análise das teorias críticas, sobretudo as que se constituem a partir dos debates de raça e de gênero, trazem novos olhares à compreensão das RIs.

Sendo assim, para além de contribuir para a construção de ontologias e epistemologias outras, o símbolo de Marielle fortalece lutas e impulsiona movimentos por justiça social e igualdade ao redor do globo, uma vez que o “simbolismo ocorre em qualquer política, incluindo a política internacional, e faz parte das relações internacionais como um todo” (FAIZULLAEV, 2013, p. 92). Portanto, símbolos como: bandeiras, hino nacional, figuras políticas e/ou religiosas “estão realmente presentes em todas as esferas da vida” (GILL; ANGOSTO-FERRANDEZ, 2018, p. 429), influenciando na mobilização de identidades coletivas e processos de identificação, os quais são responsáveis por organizar dinâmicas e ações políticas que transformem a realidade social tanto no âmbito doméstico quanto no cenário internacional. Desta forma, o Instituto Marielle Franco¹, coordenado pela sua família, tem sido uma importante ferramenta de articulação e de representatividade em prol de seu legado junto aos organismos internacionais, de forma que o símbolo político e intelectual que Marielle se tornou, principalmente no âmbito das resistências políticas, atue encorajando mulheres a seguirem na luta por direitos humanos e, conseqüentemente, trazendo impactos na esfera internacional.

Iniciativas como: i) o mural artístico e político em Berlim, idealizado pela artista russa Katerina Voronina com o apoio da organização Anistia Internacional (AI) e do Museu *Urban Nation*, com o objetivo de chamar a atenção para a necessidade de proteção a ativistas de direitos humanos (MADE FORMINDS, 2021); ii) a homenagem à Marielle na marcha do Dia Internacional da Mulher em Berlim, no ano de 2019 (MADE FORMINDS, 2021); iii) a placa “Rio de Janeiro”, em uma estação de metrô em Buenos Aires, onde, por meio de um código QR visitantes poderão conhecer um pouco mais da história

¹ O Instituto Marielle Franco é uma organização sem fins lucrativos, criada pela família de Marielle, com a missão de inspirar, conectar e potencializar mulheres negras, LGBTQIA+ e periféricas a seguirem movendo as estruturas da sociedade por um mundo mais justo e igualitário.

de Marielle (G1, 2021a); iv) o jardim Marielle Franco, na *Gare de l'Est*, em Paris, articulado pela RED.Br, uma rede europeia em defesa da democracia (G1, 2021b); v) a homenagem à vereadora no 33º *Lovers Film Festival*, a mostra de cinema LGBTQIA+ mais antiga da Europa, realizada na Itália; e vi) a obra de André de Castro, em exposição nos Estados Unidos, onde Marielle está lado a lado com Martin Luther King (PUTTI, 2019), materializamos ideais defendidos e vivenciados pela vereadora, conjugando lutas no âmbito internacional e desafiando as análises *mainstream* das RIs, centralizadas em questões de estados do Norte global e que deixam à mercê a agência de corpos marginalizados, suas narrativas e o seu potencial de transformação.

Logo, a partir dessas problemáticas, será realizada uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, orientada por teorias críticas das Relações Internacionais, com base nas reflexões sobre raça e gênero. Cabe mencionar a dificuldade em encontrar materiais que versem sobre o tema no campo das Relações Internacionais, sobretudo referente à figura de Marielle Franco, seja tanto pela atualidade de alguns dos acontecimentos retratados quanto pela (falta de) reconhecimento frente aos debates aqui levantados. Destarte, o trabalho se debruça não apenas na literatura produzida pela disciplina, mas rememora leituras de áreas correlatas, como a Sociologia e a Ciência Política.

Em termos de organização, o artigo está estruturado em três seções. A primeira, “*Eu sou porque nós somos: Marielle Franco e a sua trajetória política*”, abordará a trajetória política de Marielle e a sua transformação em um símbolo de luta e resistência na esfera internacional. Já na segunda seção, intitulada “*O pessoal é internacional: raça e gênero nas RIs*”, será analisado como podemos conectar o simbolismo de Marielle Franco à reflexão teórica e política das RIs, a partir das categorias de raça e gênero. E, por fim, na terceira seção, “*(Des)construindo o mainstream: as Relações Internacionais a partir de baixo*”, argumentaremos a insuficiência das teorias *mainstream* das Relações Internacionais para analisar a realidade do sistema internacional, posto que elas não dão destaque à agência de grupos marginalizados e de conceitos fundamentais como raça e gênero.

“Eu sou porque nós somos”: Marielle Franco e a sua trajetória política

“Entre os becos e vielas da favela, sobreviver é a nossa maior resistência” (FRANCO, 2016, s.p.). Marielles, Beneditas, Talírias, e outras mulheres negras que ocupam/ocuparam espaços públicos e políticos no Brasil fazem parte de um projeto de resistência frente à lógica política hegemônica demarcada pelo machismo, racismo e desigualdade de classe, e que se consolida por meio de uma sociedade heteronormativa (TEIXEIRA; ZAMORA, 2019), na qual as mulheres são restringidas ao silêncio e a condições pré-estabelecidas, que variam de acordo com a sua raça, sexualidade e posicionamento social. Neste cenário, mulheres negras, historicamente excluídas e inferiorizadas, enfrentam enormes dificuldades para alcançar espaços institucionais de representação social, política e cultural.

Ao olhar para a figura de Marielle Franco e as suas pluralidades, percebe-se o atravessamento das opressões que fortificam esse sistema sexista, racista e classista (TEIXEIRA; ZAMORA, 2019), dado que a vida das mulheres, sobretudo negras, está colocada em uma posição na qual elas, além de serem coletivamente marginalizadas nas dinâmicas do trabalho, são empurradas a uma condição social de inferioridade em comparação aos outros grupos (CAPORAL; LIMA, 2018). Sendo assim, as lutas de Marielle articulam demandas históricas, políticas e culturais que se contrapõem às circunstâncias delimitadas pela dominação Ocidental eurocêntrica, a qual se baseia na racialização e subjugação de corpos (WERNECK, 2009).

Consequentemente, o seu ativismo sem fragmentações expressa a possibilidade dos/das sujeitos/as se colocarem de forma integral no mundo, mesmo em contextos de vulnerabilidades múltiplas (TEIXEIRA; ZAMORA, 2019). Deste modo, “a luta das mulheres negras contra a opressão de gênero e de raça vem desenhando novos contornos para a ação política feminista e anti-racista” (CARNEIRO, 2011, s.p.), uma vez que a sua movimentação se dá no sentido de erguer os seus pares ao mesmo tempo em que alçam voo (DAVIS, 2016). Destarte, mulheres como Marielle trazem em seu corpo elementos necessários para que a política seja um instrumento de emancipação feminina e uma busca pela justiça social

(GUIMARÃES-SILVA, 2018; CAPORAL; LIMA, 2018), reafirmando a importância e o potencial de transformação dos movimentos sociais pensados por mulheres feministas.

“Mulher, negra, mãe, da favela” (FRANCO, 2016, s.p.): com essas palavras Marielle Franco se apresenta em seu vídeo de campanha à vereança da cidade do Rio de Janeiro, em 2016. “Cria” da favela da Maré, na zona Norte do Rio de Janeiro, socióloga e mestra em Administração Pública, Marielle foi eleita vereadora da Câmara do Rio de Janeiro pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Em seu “currículo” também está o trabalho em organizações sociais, como Redes da Maré e *Brazil Foundation*, e, posteriormente, a atuação como assessora parlamentar do Deputado Marcelo Freixo (PSOL-RJ), ocasião na qual ajudou na coordenação da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) (RAMOS, 2019).

Aos dezenove anos, tornou-se mãe de uma menina, condição que a influenciou a defender o direito das mulheres e o feminismo na periferia. Após perder uma amiga em um confronto entre policiais e traficantes, Marielle passou a militar pela defesa dos direitos humanos, denunciando casos de violência policial contra pessoas negras e da favela (RAMOS, 2019; CAPORAL; LIMA, 2018). Superando diversos entraves, tornou-se “uma exceção à regra comum à realidade das favelas, em que o acesso ao Ensino Superior é praticamente vedado em virtude da precariedade do ensino básico e de imperativos mais prementes” (RAMOS, 2019, p. 13).

Como resultado, “surge o sujeito político coletivo Marielle Franco para representar toda a população historicamente excluída da política na luta pela concretização dos direitos humanos e fundamentais” (CAPORAL; LIMA, 2018, p. 3). Deste modo, a sua candidatura representa o desejo de colorir o espaço legislativo e se colocar como representante de vozes silenciadas, subvertendo a lógica política e social pautada por hierarquias e privilégios que colocam o pensamento branco, masculino e eurocêntrico em posição de destaque (CAPORAL; LIMA, 2018).

Ao ocupar uma cadeira no legislativo, Marielle deixou nítida a sua luta pelo reconhecimento das identidades das favelas (GUIMARÃES-SILVA, 2018). Em seus projetos de lei, o fio condutor era a valorização de vidas negras e a proteção aos direitos das mulheres. Neste contexto, ações contra a atuação arbitrária da polícia militar e em combate ao assédio em transportes públicos, bem como a criação de casas de parto públicas e de creches noturnas, deram forma ao mandato da vereadora e delinearam algumas de suas áreas de enfrentamento. Em 2018, Marielle foi convidada a assumir a relatoria da Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, responsável por acompanhar a intervenção militar na segurança pública do estado (GUIMARÃES-SILVA, 2018).

Na Comissão, Marielle trabalhou junto à investigação de casos de violência policial, prestando apoio jurídico e psicológico às famílias vitimadas e cobrando respostas dos órgãos judiciários. Na sua atuação, a vereadora sempre deixava expresso o seu posicionamento de que as populações periféricas e racializadas seriam as principais afetadas em uma conjuntura de crescente militarização e de valorização de uns em detrimento de outros. Assim, Marielle pautava a organização coletiva e a construção de um projeto cultural contra-hegemônico (PEREIRA; RIOS, 2019), que fosse capaz de rediscutir temas essenciais e fundantes da sociedade brasileira. Como contribuição, Marielle apresentou em sua dissertação de mestrado, “*UPP: a redução da favela a três letras*”, um olhar diferente à segurança pública, colaborando para o debate acerca da (des)militarização policial e jogando luz à importância da participação da sociedade civil nos debates de segurança pública (FRANCO, 2014).

Em 14 de março de 2018, Marielle e seu motorista Anderson Gomes foram assassinados a tiros, após a participação da vereadora no evento “Jovens negras movendo estruturas”, na cidade do Rio de Janeiro. O atentado serviu como ponto de partida para que outras mulheres e movimentos sociais revolucionários se colocassem enquanto resistência e lutassem por uma vida mais justa e digna. Mesmo que a atuação da vereadora fosse local, a repercussão de sua execução se tornou assunto internacional (GUIMARÃES-SILVA, 2018), de modo que “manifestações ocorreram no mundo todo e Marielle foi homenageada por diversas escolas, universidades, prefeituras [e] coletivos culturais” (ROCHA, 2018, p. 279).

Na visão de Rocha (2018, p. 278), “Marielle foi executada como forma de silenciá-la e de parar sua luta, em defesa dos direitos dos moradores de favela, mulheres, negros e negras, LGBTQs, ou seja, da classe trabalhadora tão explorada e violentada”. Portanto, a potência do seu legado é fruto das lutas contra “sexismo, racismo, homofobia e transfobia, desigualdade econômica, criminalização da pobreza e diferentes formas do neocolonialismo” (DI EUGENIO, 2020, p. 284). Enquanto símbolo, Marielle conecta as lutas por um mundo mais igualitário, alimentando movimentos feministas nacionais e transnacionais que se contrapõem à visão feminista branca e ocidental, reprodutora de lógicas de dependência e subordinação. Assim, “falar de Marielle é sair do neutro e colocar-se ao lado de suas causas, por sua memória e contra seu apagamento” (PASSOS, 2020, p. 92).

Por tudo o que representa, Marielle se tornou tão perigosa aos poderes hegemônicos. Como destaca Talíria Petrone (2019, p. 21), ela própria uma das sementes de Marielle, “mataram o seu corpo. O seu espírito de luta não”. Neste sentido, lembrar Marielle nos possibilita reacender a esperança e rearticular as lutas, devido à multiplicidade de significados e representações políticas que o seu corpo e o seu legado carregam. Para além disso, o simbolismo de Marielle Franco também nos permite repensar as Relações Internacionais, uma disciplina construída sobre pilares de hierarquia e opressões, onde tão pouco espaço é destinado às perspectivas críticas. As reflexões sobre gênero e raça, incorporadas por Marielle em suas lutas, contribuem para pensarmos o cenário internacional, e é a partir delas que buscaremos tensionar as Teorias de Relações Internacionais (TRIs), rumo à sua transformação teórica e política.

“O pessoal é internacional”: raça e gênero nas RIs

A subrepresentação das mulheres brasileiras, sobretudo negras, nos mecanismos de discussão internacionais, na produção intelectual das RIs, ou ainda, como referências globais no feminismo é uma realidade histórica. Lélia Gonzalez, à exemplo, iniciou sua produção intelectual no mesmo período que Angela Davis, discutindo temas como interseccionalidade, mas por conta da “geopolítica do conhecimento”, como diria Maldonado-Torres (2006), a primeira não recebeu o mesmo reconhecimento que a segunda. Não é à toa que, recentemente, em 2019, em uma vinda para o Brasil, Angela Davis proclamou que lêssemos mais Lélia Gonzalez para a compreensão da condição das mulheres negras no Brasil. Da mesma forma, esta relação desigual na produção do conhecimento se traduz no âmbito disciplinar das Relações Internacionais. Seja porque tal disciplina possui uma relação simbiótica com hierarquias ou porque a ontologia das RIs está comprometida com a realidade Ocidental. Por conta disso, mesmo quando intelectuais negros/as brasileiros/as se propõem a discutir o internacionalismo, estes/as não são incorporados/as nas grades de ensino ou nas pesquisas acadêmicas.

Para compreendermos essa hierarquização é preciso, inicialmente, discutir a estruturação do sistema internacional e as suas relações de poder. Charles Mills (1997), em “O Contrato Racial”, menciona que os estados ocidentais se reconhecem como superiores e, conseqüentemente, estabelecem uma relação de ajuda mútua entre si. Desta forma, o sistema internacional seria baseado em uma supremacia branca, tendo em vista que o racismo seria um sistema político e uma estrutura de poder baseado em um contrato racial – camuflado por um contrato social – muito bem aceito, inclusive, pelas teorias tradicionais de RIs, nas quais os membros da raça dominante formariam um acordo velado para garantir para si a maior parte dos benefícios econômicos. Levando isto em consideração, autores/as como Chowdhry e Nair (2002) e Henderson (2017) acusam as teorias *mainstream* de racistas, uma vez que elas se constroem dentro de um sistema político dedicado à supremacia branca.

Portanto, o silenciamento ou silêncio em relação às hierarquias é um fenômeno de poder na respectiva na área. Ou como chama Karine Silva (2021) “a surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais”. Por sua vez, a própria hierarquização do espaço internacional em linhas raciais é um fenômeno de poder. É neste sentido que Du Bois (1925) defendia que o problema do século XXI continua sendo a linha de cor, uma vez que a relação entre povos

e pessoas de pele clara e de pele escura são um reflexo das relações sociais externas e internas: tensões que envolvem riqueza e pobreza, a violência, conflitos internos e desigualdades sociais. À vista disso, a raça é um marcador que organiza as hierarquias estabelecidas no moderno sistema internacional e também nas relações sociais. Embora para muitos acadêmicos, especialmente homens brancos, analisar raça, etnia e gênero seja uma tarefa fácil, tais categorias são extremamente complexas. Isso porque são categorias que estão sempre sujeitas às alterações, tendo seu sentido sempre dependente a um determinado contexto ou a uma determinada estrutura socioeconômica. Assim, com base nos trabalhos de Paul Gilroy (1987) e Stuart Hall (1992), nota-se uma complexidade nas análises de raça e etnia, tendo em vista que alguns grupos étnicos são vítimas de uma linha divisória permanente, e outros, de certa forma, são aceitos pelos grupos dominantes.

Além disso, novos processos estratégicos da política racial adotados em alguns países, como Guatemala e Brasil, a partir da coalizão dos grupos étnicos na formação de uma identidade coletiva comum, têm efeitos conceituais (HANCHARD, 2001). Conceitualmente, podemos definir raça como “uma ponte entre sentidos e práticas socialmente construídas, entre as interpretações subjetivas e a realidade material vivida” (HANCHARD, 2001, p. 28), ou, segundo Gilroy (1987), raça seria uma categoria política aberta, pois é por meio de sua luta que poderá ser definida qual concepção irá permanecer e quais serão as condições que ela se manterá ou desaparecerá. Em termos de hierarquias no espaço internacional, a raça tem sido um elemento fundamental na própria criação do sistema mundial moderno, nas suas representações e explicações, moldando visões e práticas da política internacional, além de contribuir para uma ordem global profundamente injusta (PERSAUD; WALKER, 2001).

Se por um lado a raça é importante e fundamental no campo teórico, por outro, o gênero também. Teóricas feministas há tempos denunciam que o “pessoal é político”, e como disse Cynthia Enloe (2014), o pessoal é também internacional. A importância de categorias como gênero, raça, classe, sexualidades, etc., para a análise das RIs é evidente, mas, as raízes predominantemente eurocêtricas, racistas e masculinas da disciplina, por muito tempo, direcionaram os estudos e teorias da área para questões que não consideravam grupos de fora desse padrão, como as mulheres, negros/as, indígenas, pessoas trans, entre outras diversidades, e que são, sim, peças-chave na organização e funcionamento do cenário internacional. Por que, então, seria “menos teórico” estudá-los ou incorporá-los às análises de Relações Internacionais? Esse é um questionamento recorrente das teorias feministas das RIs e de abordagens não-hegemônicas da disciplina.

Ann Tickner (1997), uma das principais teóricas do feminismo nas Relações Internacionais chama atenção para a relutância das teorias *malestream*² da disciplina em dialogar com as perspectivas feministas. Segundo a autora, ocorre um “estranhamento generificado” nessa relação, em que as TRIs *mainstream* “simplesmente não conseguem entender” o que as feministas estão falando/escrevendo/teorizando. Isso ocorre, de acordo com Tickner (1997), pois há uma diferença de posicionamento epistemológico entre ambos os grupos teóricos. Posto isso, no diálogo entre feministas e teóricos/as tradicionais ocorrem vários mal entendidos, como, por exemplo, a noção de gênero ser associada apenas ao aspecto pessoal. A partir disso, questiona-se se as feministas estão fazendo teoria afinal de contas, uma vez que não trabalham com objetos e temáticas tidas como centrais dentro das abordagens hegemônicas da disciplina. Tickner, por sua vez, demonstra como o gênero, para além de abarcar o aspecto individual, também se constitui como elemento central na própria formação do sistema internacional, o qual se organiza por meio da desigualdade de gênero e outros sistemas de opressão.

Levando isso em consideração, o gênero não diz respeito apenas às mulheres, mas à própria organização do poder na sociedade. Nesse sentido, diferentemente das teorias *mainstream*, que têm na figura do Estado (unitário, associal e masculino) seu objeto epistêmico fundamental, as teorias feministas de RI propõem uma abordagem centrada na análise

² “Malestream” é um conceito frequentemente utilizado por teóricas feministas para se referir às produções científicas realizadas exclusivamente a partir da realidade de homens, que veem a si próprios como representações do universal. Essa perspectiva exclui outras experiências e pontos de vista, reforçando a desigualdade de gênero.

das relações sociais, por meio da qual, procuram compreender as dinâmicas globais da opressão de gênero e também transformar a ordem internacional na qual vivemos, que é socialmente construída com base em relações de poder desiguais (TICKNER, 1997). Deste modo, as teorias feministas de RI se apresentam não apenas como uma reflexão teórica, mas como “uma intervenção política” na própria disciplina (SOUZA, 2018, p. 430).

A tarefa das teorias feministas de RI é, portanto, desconstrutiva e reconstrutiva. Isso pois, precisam, ao mesmo tempo, reinterpretar conceitos centrais às teorias *mainstream* e desenvolver novas reflexões que levem em consideração as dinâmicas de gênero, promovendo, assim, um novo olhar para a realidade internacional. Nesse processo, as feministas destacam como as estruturas constitutivas do Estado e do mercado são profundamente generificadas, como a economia e a política internacional, que focam no homem/masculino – ignorando outras realidades – e, deste modo, demonstram como a não inclusão da categoria de gênero enfraquece as análises de RI (YOUNGS, 2004).

Ao expandirem as fronteiras da própria disciplina, as teorias feministas aprofundam o entendimento das relações internacionais incorporando análises que focam na relação entre dinâmicas de nível micro e macro, analisando como o pessoal reflete no internacional e também como instituições e estruturas internacionais impactam grupos sociais e indivíduos. Nesse sentido, as teorias feministas de RI questionam as bases epistêmicas tradicionais e incorporam uma abordagem “de baixo para cima”, na qual se preocupam em compreender as dinâmicas globais a partir da realidade de grupos marginalizados, como as mulheres. As TRIs *malestream*, no entanto, utilizam abordagens “de cima para baixo”, direcionando a atenção principalmente às grandes estruturas de poder e suas interações (TICKNER, 2001).

À medida em que as teorias feministas tensionaram as disciplinas acadêmicas, os feminismos passaram por processos de transformação e reordenamento. A noção do conceito “mulher” entendido de forma universal, baseado na imagem de uma mulher branca, Ocidental, hétero e de classe alta, escancarava a perpetuação de opressões e silenciamentos dentro do feminismo hegemônico. Assim, com o intuito de diversificar e ampliar o feminismo, mulheres do Sul global, periféricas, negras, LGBTQIA+, camponesas, entre outras, passaram a questionar essa “mulher universal”, a partir da qual o feminismo hegemônico se constrói, ressaltando que vivemos distintas realidades, somos múltiplas e precisamos abarcar essas pluralidades dentro do movimento e de suas teorias. Por meio deste questionamento, o feminismo negro, pós-moderno, decolonial, lésbico, o transfeminismo, etc., vêm transformando o movimento, ressaltando as distintas opressões que as mulheres periféricas vivenciam. Nesse processo, podemos associar a figura de Marielle Franco à multiplicidade de vozes e realidades que transformam o feminismo.

O feminismo negro, uma das grandes pautas de Marielle, tem trazido contribuições teóricas e práticas ao desenvolvimento do feminismo em seus diversos âmbitos. Essa perspectiva tem como ponto de partida a experiência de mulheres negras e a sua centralidade na conformação das relações sociais. Além disso, também enfatiza a importância de pensarmos as opressões de maneira interseccional, atentando para a conexão e não a separação entre os sujeitos e suas lutas (COLLINS, 2019). As características da epistemologia feminista negra, apresentadas por Patricia Hill Collins, são refletidas na vida e obra de Marielle Franco, e, por isso, sua figura representa um guia de reflexão e transformação teórica e política das Relações Internacionais.

(Des)construindo o *mainstream*: as Relações Internacionais a partir de baixo

Embora argumentemos sobre a importância das categorias de raça e gênero para a compreensão das Relações Internacionais, as realidades ontológica e epistemológica continuam as menosprezando. Logo, analisar as RIs a partir “de baixo”, significa não se pautar pela forma com que os debates *mainstream* estão dados na área. À vista disso, sustentamos que não é agregativo realizar a crítica ontológica e epistêmica e, ao mesmo tempo, reforçar autores/as, visões de mundo e narrativas centradas no Norte global, que se colocam enquanto literaturas e histórias únicas das Relações Internacionais, em detrimento das demais perspectivas e saberes. O ponto, em si, não é somente a incorporação de temas marginalizados.

Mais que isso, propomos problematizar e repensar os pressupostos racistas, eurocêntricos e machistas que silenciam outras formas de conhecimento e visões de mundo nas RIs.

Levando isso em consideração, é importante repensar o início da disciplina de Relações Internacionais como parte deste olhar contra-hegemônico. Nascida no início do século XX, o seu objetivo era cumprir compromissos e pautas euro-estadunidenses que se orientavam, inclusive, pelo acirramento de teorias racistas na academia. Didaticamente, as RIs são delineadas a partir de duas narrativas, as quais se conectam à construção de hierarquias como raça e gênero (SILVA, 2021). A primeira, concebe a disciplina em termos cronológicos, ao passo que, a segunda, organiza a área de estudo ideologicamente por correntes teóricas, sob “grandes debates” (SMITH, 2000). Ao trabalhar com base nos debates entre: i) Realismo *versus* Idealismo; ii) Realismo *versus* Behaviorismo; iii) Realismo *versus* Liberalismo *versus* Marxismo (interparadigmático); e iv) Positivismo *versus* Pós-positivismo, a ideia central era oxigenar as reflexões e perspectivas teóricas em torno de qual seria a realidade do sistema internacional e como esta deveria ser estudada.

O problema acerca destas abordagens é a falta de representação histórica desenhada pela disciplina (SMITH, 2000). Pensar com base em uma linha do tempo ou grandes eventos cria “mitos” acerca da fundação das Relações Internacionais, cerceando a riqueza das experiências e focalizando a construção teórica da área à interpretação Ocidental do sistema internacional e das suas dinâmicas (ASHWORTH, 2014). Partir de uma história mítica e única seria o que a escritora nigeriana Chimamanda Ngozi Adichie (2009) atrela à ideia de “princípio nkali”, uma expressão igbo para “ser maior que o outro”, a qual representa o poder de despossuir por meio da criação de narrativas, superficializar vivências e estereotipar. Consequentemente, ambas as abordagens partem deste princípio e adotam certas concepções como universais, tornando-as acontecimentos definitivos, ao mesmo tempo em que carregam discursos que podem ser utilizados para promover algumas formas de pensamento, enquanto silenciam outras (ASHWORTH, 2014; SILVA, 2021).

Neste sentido, as teorias *mainstream* de Relações Internacionais são criadas para servir a uma ideia e justificar preferências e formulações políticas (COX, 1981) que, ao pensar a política internacional de forma objetiva, positivista e universalista, buscam celebrar, defender e promover o Ocidente (HOBSON, 2012; ACHARYA, 2011). Por conseguinte, embora essas teorias associem a institucionalização do estudo das RIs à Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e aos esforços pela paz e segurança internacionais, elas estavam associadas, sobretudo, ao colonialismo, à escravidão e à partilha do continente africano, sendo responsáveis por legitimar o discurso de que “cabia ao homem branco o fardo de civilizar os povos atrasados” (SILVA, 2021, p. 40) e que fez da Conferência de Berlim (1884-1885) o marco da exploração neocolonialista das potências europeias em África (DU BOIS, 1925; SILVA, 2021).

Destarte, não existe uma neutralidade ou ingenuidade na idealização da disciplina, mas uma exclusão/omissão de outros territórios e cosmologias que fazem com que toda a construção das RIs seja feita de forma a afirmar a história da Europa enquanto história do mundo (ACHARYA, 2011; JONES, 2006), ao passo que empreende o sistema vestfaliano de organização política e social, colocando “dissidentes” às margens do sistema internacional (ACHARYA; BUZAN, 2007) e marcando o descompromisso em relação à análise e problematização das desigualdades perpetradas pelo continente europeu no âmbito internacional.

À vista disso, teorias e abordagens alternativas – formuladas fora do eixo epistemológico Europa-Estados Unidos – que estão preocupadas com outros saberes e realidades para além dos debates acerca das motivações para a guerra/paz ou sobre a centralidade do Estado no sistema internacional, são escondidas pelo discurso hegemônico a partir de barreiras linguística ou de classificação de área (ACHARYA; BUZAN, 2007), sendo rotuladas de irrelevantes dentro da disciplina (“isto não é Relações Internacionais”), dado que não se tornam convincentes do ponto de vista ontológico e epistemológico (SMITH, 2000). Assim, “a parte subalternizada [...] não é reconhecida como sujeito político nem epistêmico” (SILVA, 2021, p. 38), restando apenas a posição de “objetos de pesquisa passíveis de classificação, de escrutínio, de primitivização” (SILVA, 2021, p. 43).

Partindo destas problemáticas, entender o exercício de poder representado pelo *mainstream* teórico das RIs – o qual não reconhece as categorias de raça e de gênero –, resulta em uma análise limitada, dado que não são consideradas experiências mais amplas, nem as complexidades e estruturas que sedimentam o internacional. Em contraposição às correntes *mainstream*, propomos centralizar a experiência de mulheres negras, sobretudo de Marielle Franco, para compreender as dinâmicas e disputas internacionais, dado que é essencial ter em mente a conexão entre teoria e prática e a perspectiva de transformação que advém do entrelaçamento de ambas (SELIS, 2014). Portanto, o símbolo de Marielle fomenta a construção do pensamento crítico acerca da realidade em que vivemos e potencializa as lutas por transformação social. Incorporar essa reflexão ao debate teórico e político das Relações Internacionais é urgente e provoca a (re)construção da própria disciplina.

Também, é importante considerar que a opressão não se finda em termos de autores/as e narrativas, uma vez que permanece relacionada a princípios da própria organização social, que se reafirmam por meio de certas visões de mundo. Thomas Tieku (2011), neste sentido, denuncia os valores liberais e individuais, pelos quais as Relações Internacionais estão comprometidas. O autor enfatiza que o escopo universal é baseado nas assimilações europeias do mundo mediante à modernidade (mundialização das crenças ocidentais), fortalecendo a opressão cultural, tanto do Sul global quanto das não-elites do Norte. Através de sua análise sobre as sociedades coletivistas da África, Tieku (2011) aponta que as histórias locais são severamente afetadas pelos processos de colonização, pois a organização social das diversas regiões do continente africano se afastava da concepção individual e autointeressada do homem branco europeu, na qual imperam interesses racionais, vinculados às esferas do “eu” ao invés do “nós” (TIEKU, 2011).

Somando-se às narrativas críticas, “*Repensando as Relações Internacionais*”, de Fred Halliday (1994), demonstra que, embora as RIs não focalizem na discussão das “revoluções”³, elas são importantes para demarcar momentos de rupturas e fusões, sendo possível associá-las ao papel desempenhado pelos movimentos sociais encabeçado por mulheres, pela população negra e por demais grupos subalternizados. O movimento sufragista, o movimento por direitos civis nos Estados Unidos, as lutas indígenas na América Latina, o papel das mulheres negras contra o *apartheid* e o movimento negro no Brasil pela criação de ações afirmativas são alguns exemplos de mobilizações sociais que influenciaram significativamente à transformação política e conjuntural dos Estados. Sendo assim, por quais razões as mulheres negras não são agentes da respectiva área?

Ao se limitar ao estudo da realidade Ocidental, a academia busca a manutenção do *status quo* da disciplina, a qual, mesmo sendo cada vez mais oxigenada ainda é, majoritariamente, constituída por homens brancos, vinculados a centros de pesquisa acadêmica no Norte global e que, na maioria das vezes, partem da centralidade do Estado, inferiorizando a capacidade de agência de outros atores no sistema internacional. Neste contexto, proposições vinculadas aos “grandes debates” persistem enquanto lente analítica e são predominantes na análise política e teórica das Relações Internacionais.

Sendo assim, olhar criticamente para a construção da disciplina significa expor os silêncios camuflados pelos “mitos” (ASHWORTH, 2014). Para isso, é preciso romper com a concepção difundida nos estudos *mainstream* das Relações Internacionais, nos quais autores/as reforçam certos tipos de realidades e difundem que a disciplina parte do comprometimento com a paz mundial, tendo a Sociedade das Nações (SdN) e, posteriormente, a Organização das Nações Unidas (ONU), como centro de ações humanitárias globais. Levando isto em consideração, Olivia Rutazibwa (2020), traz o Genocídio de Ruanda (1994) como exemplo para apontar que livros didáticos *mainstream* não correspondem, necessariamente, a realidade. A autora demonstra que o seu “[...] interesse por RI veio do fato de que não conseguia entender como a ONU – que, de acordo com os livros de RI, era um farol de esperança e salvação liderado pelo Ocidente e o berço dos direitos humanos – deixou um milhão de pessoas morrer em 1994” (RUTAZIBWA, 2020, s.p., tradução nossa),

³ Halliday (1994) defende as revoluções como categoria de análise nas Relações Internacionais, uma vez que elas são pontos de transição e de formação sem os quais o mundo moderno não seria como é. Assim, é através da relação revolução-Estado que há processos de derrubada dos Estados existentes e consolidação de novos.

sendo completamente omissa aos trágicos desdobramentos que ocorreram no território ruandês após o assassinato de dez paraquedistas belgas na véspera do genocídio.

Trazendo a sua experiência, a autora discute o teórico, defendendo que as RIs devem abandonar a noção de ajuda e enfrentar o racismo e sistemas de opressão com seriedade por meio de reparações e não apenas de forma retórica. Neste sentido, “[...] toda a noção de ajuda é obscena – e racista. As relações internacionais que não reproduzem a lógica do colonialismo devem, ao invés disso, envolver-se com ideias de reparação, dignidade e até recuo” (RUTAZIBWA, 2020, s.p., tradução nossa). Assim, dar visibilidade às narrativas subalternas – pensando a partir “de baixo” –, dispensar mitos ainda difundidos nos centros de estudo e valorizar perspectivas de resistência, significa criar reparações teóricas e práticas no interior da disciplina (RUTAZIBWA, 2020; SILVA, 2021). Da mesma forma que, aos poucos, vem-se promovendo reparações com políticas raciais e de gênero, as Relações Internacionais precisam se reinventar e, por meio de uma agenda antirracista e antimachista empírica e teórica, “atacar as variáveis que *desempoderam* e marginalizam” (SILVA, 2021, p. 49, grifo da autora). Pensar a importância dos símbolos, em especial da figura de Marielle Franco, é um passo importante para o fortalecimento de uma agenda comprometida com a mudança epistêmica e ontológica das Relações Internacionais.

Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo averiguar de que maneira o simbolismo de Marielle Franco se relaciona com a transformação teórica das Relações Internacionais. Sendo assim, na primeira seção, demonstramos como o assassinato de Marielle ecoou pelo globo, causando indignação e impulsionando a construção de uma solidariedade internacional em defesa dos direitos humanos. Este movimento, pautado na figura da vereadora, reflete a potencialidade de seu simbolismo na conexão entre diversas lutas e centraliza a agência de movimentos sociais e outros atores nas dinâmicas internacionais. Posto isso, relacionar o simbolismo de Marielle às Relações Internacionais implica repensar teórica e politicamente atores não-estatais e, particularmente, corpos marginalizados e oprimidos na esfera internacional.

Neste sentido, compreendemos que símbolos influenciam nas percepções da realidade, transformando ideias complexas em representações mais acessíveis que criam contornos acerca de como percebemos o mundo e entendemos as suas dinâmicas. Quando nos referirmos ao simbolismo de Marielle Franco, apontamos para as camadas de significado que a sua figura política impulsiona em ações ao redor do globo, fazendo, assim, florescer novas solidariedades transnacionais. A partir disso, a sua figura, ao representar a centralidade dos corpos marginalizados na formação/transformação da realidade internacional e ressaltar a conexão desses corpos com as dinâmicas de raça e gênero, aponta para a urgência na transformação teórica das Relações Internacionais.

Desta percepção, parte o debate levantado na seção dois, o qual reforça a necessidade da incorporação de categorias de raça e gênero nas Relações Internacionais, fazendo com que a disciplina seja capaz de capturar a concretude das dinâmicas que envolvem as relações de poder, majoritariamente assentadas na constante marginalização da realidade não-ocidental, não-masculina, não-branca e não-estatal. Com base nisso, entendemos que “o pessoal”, representado pelas trajetórias de Marielle, é político e internacional, de modo que a sua figura pode ser trazida às RIs como símbolo da conexão entre as diversas lutas sociopolíticas, impulsionando as abordagens teóricas contra-hegemônicas, que descentralizam o olhar da disciplina e chamam atenção para atores internacionais outros. Marielle Franco não reforça apenas a insuficiência das teorias do *mainstream* para pensar a realidade internacional, como também rompe com a visão tradicional de ativismos políticos na respectiva área, ressaltando o potencial das mulheres negras periféricas.

Por fim, na terceira seção, problematizamos a construção da disciplina de Relações Internacionais e como isso se conecta às fragilidades das TRIs *mainstream*, ressaltando a necessidade de pluralizá-las. Levando isso em consideração, o simbolismo de Marielle Franco guia as RIs em direção a um olhar mais sensível às dinâmicas raciais, de gênero e de classe, evidenciando a agência de atores outros no cenário internacional e invertendo a lógica “de cima para baixo”, segundo a qual se desenvolvem tanto a política internacional quanto às teorias *mainstream* das RIs. Partindo disso, direcionamos o

nosso olhar para os corpos oprimidos pelas hierarquias internacionais e reconhecemos a sua presença e caráter transformador, marcando um posicionamento político pela equidade de gênero, pelo fim do racismo e das múltiplas formas de opressão, ao mesmo tempo em que caminhamos contra a lógica hegemônica de construção do conhecimento. Construir teoria em Relações Internacionais com base na experiência de Marielle Franco significa reivindicar a pluralização de perspectivas, corpos e subjetividades nos espaços políticos e acadêmicos, impulsionando um olhar transdisciplinar que esteja atento às dinâmicas de opressão na relação pessoal-internacional.

Referências

- ADICHIE, Chimamanda Ngozi. O perigo de uma história única. Oxford, 2009. Disponível em: https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story?language=pt-br. Acesso em: 20 jul. 2021.
- ACHARYA, Amitav. Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories Beyond the West. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 36, n. 3, p. 619-637, 2011. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0305829811406574>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no non-Western international relations theory? An introduction. **International Relations of the Asia-Pacific**, v. 7, n. 3, p. 287-312, 2007. Disponível em: <https://academic.oup.com/irap/article-abstract/7/3/287/749880?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- ASHWORTH, Lucian. **A History of International Thought**: From the origins of the modern state to academic International Relations. Londres: Routledge, 2014.
- CAPORAL, Angélica Azeredo Garcia; LIMA, Fernanda da Silva. Direitos humanos e feminismo negro: Marielle presente. In: Seminário Nacional - Demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea, 14 ed. **Anais**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/17962/1192611931>. Acesso em: 8 mai. 2021.
- CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o Feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. **Portal Geledés**, 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/enegrecer-o-feminismo-situacao-da-mulher-negra-na-america-latina-partir-de-uma-perspectiva-de-genero>. Acesso em: 8 mai. 2021.
- CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila. Introduction: Power in a postcolonial world: race, gender, and class in International Relations. In: CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila. **Power, Postcolonialism and International Relations: reading race, gender and class**. Londres: Routledge, 2002, p. 1-32.
- COLLINS, Patricia Hill. Epistemologia Feminista Negra. In: COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 401-432.
- COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981. Disponível em: <http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2016/02/Cox-Robert-Social-Forces-States-and-World-Orders-Beyond-International-Relations-Theory.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DI EUGENIO, Alessia. Marielle Franco fiorisce in tutti noi: um olhar italiano sobre a herança das lutas de Marielle Franco (e muitas outras). **Cadernos de Gênero e Diversidade**, Salvador, v. 6, n. 2, p. 284-294, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/35005/23123>. Acesso em: 8 mai. 2021.
- DU BOIS, William Edward. **Worlds of Color**. **Foreign Affairs**, 1925. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/1925-04-01/worlds-color>. Acesso em: 28 abr. 2021.
- ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics**. Berkeley: University of California Press, 2014.
- FAIZULLAEV, Alisher. Diplomacy and symbolism. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 8, n. 2, p. 91-114, 2013. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/brill/diplomacy-and-symbolism-3K0yeRgjJE>. Acesso em: 12 jul. 2021.
- FRANCO, Marielle. **UPP – A redução da favela a três letras**: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. 2014. 136 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2014. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/2166/1/Marielle%20Franco.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2021.
- FRANCO, Marielle. Quem é Marielle Franco? Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=DPs2o7VgwJA&ab_channel=MarielleFranco. Acesso em: 8 mai. 2021.
- G1 (GRUPO GLOBO). Metrô de Buenos Aires inaugura placa em homenagem a Marielle Franco. **G1 Grupo Globo**. São Paulo, 14 mar. 2021a. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/03/14/metro-de-buenos-aires-inaugura-placa-em-homenagem-a-marielle-franco.html>. Acesso em: 28 abr. 2021.

G1 (GRUPO GLOBO). Jardim em homenagem a Marielle Franco é inaugurado em Paris. **G1 Grupo Globo**. São Paulo, 21 set. 2021b. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/09/21/jardim-em-homenagem-a-marielle-franco-e-inaugurado-em-paris.html>. Acesso em: 28 abr. 2021.

GILL, Graeme; ANGOSTO-FERRANDEZ, Luis F. Introduction: Symbolism and Politics. **Politics, Religion & Ideology**, v. 19, n. 4, p. 429-433, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21567689.2018.1539436>. Acesso em: 12 jul. 2021.

GILROY, Paul. **There Ain't No Black in the Union Jack**. Londres: Hutchinson, 1987.

GUIMARÃES-SILVA, Pâmela. Marielle e a representatividade da vida que carrega o signo da morte. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **Vulnerabilidades, justiça e resistências nas interações comunicativas**. Belo Horizonte: PPGCOM-UFGM, 2018. p. 60-70. Disponível em: https://www.academia.edu/37711911/Marielle_e_a_representatividade_da_vida_que_carrega_o_signo_da_morte. Acesso em: 8 mai. 2021.

HALL, Stuart. Race, culture and communications: looking backward and forward at Cultural Studies. **Rethinking Marxism**, v. 5, n. 1, p. 10-18, 1992.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HANCHARD, Michael. **Orfeu e o Poder: O movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo**. 1. ed. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2001.

HENDERSON, Errol A. Racism in International Relations Theory. In: ANIEVAS, Alexander; MANCHANDA, Nivi; SHILLIAM, Robbie (org.). **Race and Racism in International Relations**. Londres: University College, 2017. p. 32-231.

HOBSON, John M. **The Eurocentric Conception of World Politics**: Western International Theory, 1760-2010. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

HOOKS, Bell. **E eu não sou uma mulher?** 1. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2019.

INSTITUTO MARIELLE FRANCO. Quem é Marielle Franco? **Instituto Marielle Franco**. Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: <https://www.institutomariellefranco.org/quem-e-marielle>. Acesso em: 28 abr. 2021.

JONES, Branwen G. Introduction: International Relations, Eurocentrism, and Imperialism. In: JONES, Branwen G. (ed.). **Decolonizing International Relations**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006, p. 1-19.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação. Episódios de Racismo Cotidiano**. 1. ed. Rio de Janeiro: Gráfica Stampapa, 2019.

MADE FOR MINDS. Berlim inaugura mural em homenagem a Marielle Franco. **Made for Minds**. 08 mar. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/berlim-inaugura-mural-em-homenagem-a-marielle-franco/a-56809871>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MALDONADO-TORRES, Nelson. La topología del ser y la geopolítica del saber. Modernidad, imperio, colonialidad. In: MIGNOLO, Walter; SCHIWEY, Freya; MALDONADO-TORRES, Nelson (org.). **Des-colonialidad del ser y del saber: (videos indígenas y los límites coloniales de la izquierda) en Bolivia**. Buenos Aires: Del Signo, 2006. p. 63-130.

MILLS, Charles W. **The Racial Contract**. Nova Iorque: Cornell University Press, 1997.

PASSOS, Lara de Paula. Vive em mim toda Marielle Franco: repressão, resistência, arqueopoesia e a materialidade das vivências de mulheres negras. **Revista do Museu de Arqueologia e Etnologia**, São Paulo, v. 35, p. 79-102, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revmae/article/view/163772>. Acesso em: 8 mai. 2021.

PEREIRA, Ana Valéria Dias; RIOS, Maria Beatriz Lugão. Rosa para as Marielles. **Historiae**, Rio Grande, v. 10, n. 1, p. 121-136. 2019. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/hist/article/view/10994>. Acesso em: 8 mai. 2021.

PETRONE, Talíria. Prefácio à edição brasileira. In: ARRIZZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi; FRASER, Nancy. **Feminismo para os 99%: Um manifesto**. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 11-22.

PERSAUD, Randolph B.; WALKER, Rob. B. J. Apertura: Race in International Relations. **Alternatives: Global, Local, Political**, v. 26, n. 4, p. 373-376, 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/030437540102600401>. Acesso em: 28 abr. 2021.

PUTTI, Alexandre. A semente virou árvore: 1 ano após morte, Marielle é símbolo mundial. **Carta Capital**. São Paulo, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-semente-virou-arvore-1-ano-apos-morte-marielle-e-simbolo-mundial>. Acesso em: 28 abr. 2021.

RAMOS, Guilherme Antunes. As violações de direitos humanos e o silenciamento de parlamentares no Brasil contemporâneo: os casos de Marielle Franco e Jean Wyllys. In: Congresso Latino-Americano de Ciência Política da Associação Latino-Americana de Ciências Políticas (ALACIP), 10 ed. **Anais**. Monterrey, 2019. Disponível em: <https://alacip.org/cong19/163-antunes-19.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2021.

RUTAZIWBWA, Olivia. Why is mainstream International Relations blind to racism? **Foreign Policy**, 2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/07/03/why-is-mainstream-international-relations-blind-to-racism-colonialism>. Acesso em: 20 jul. 2021.

ROCHA, Lia de Mattos. A vida e as lutas de Marielle Franco. **Revista em Pauta: Teoria social e realidade contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 42, p. 274-280, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/39439>. Acesso em: 8 mai. 2021.

SELIS, Lara. A dialética da anarquia: sobre a teoria neorrealista de Kenneth Waltz. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 105-120, 2014. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/97>. Acesso em: 10 mai. 2021.

SILVA, Karine de Souza. “Esse silêncio todo me atordoa”: a surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, v. 58, n. 229, p. 37-55, 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p37.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

SMITH, Steve. The discipline of international relations: still an American social science? **British Journal of Politics and International Relations**, v. 2, n. 3, p. 374-702, 2000. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-856X.00042>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SOUZA, Natália Maria Félix de. Introduction: Gender in the Global South: Disturbing International Boundaries. **Contexto Internacional**, v. 40, n. 3, p. 429-434, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/Z658R3BPVHD59dxc5yLDsMd/?lang=en>. Acesso em: 20 jun. 2021

TEIXEIRA, Sérgio Henrique; ZAMORA, Maria Helena. Pensando a interseccionalidade a partir da vida e morte de Marielle Franco. **Dignidade Re-Vista**, v. 4, n. 7, p. 139-153, 2019. Disponível em: <http://periodicos.puc-rio.br/index.php/dignidaderevista/article/view/938>. Acesso em: 8 mai. 2021.

TIEKU, Thomas Kwasi. Collectivist Worldview: Its Challenge to International Relations. In: CORNELISSEN, Scarlett; CHERU, Fantu; SHAW, Timothy M. (ed.). **Africa and International Relations in the 21st Century**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. p. 36-50.

TICKNER, J. Ann. You just don't understand: troubled engagements between feminists and IR theorists. **International Studies Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 611-632, 1997. Disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article/41/4/611/1786067>. Acesso em: 20 jun. 2021.

TICKNER, J. Ann. **Gendering world politics: issues and approaches in the post-cold war era**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2001.

WERNECK, Jurema. Nossos passos vêm de longe! Movimentos de mulheres negras e estratégias políticas contra o sexismo e o racismo. In: VERSCHUUR, Christine (ed.). **Vents d'Est, vents d'Ouest: mouvements de femmes et féminismes anticoloniaux**. Genebra: Graduate Institution Publications, 2009. p. 151-163. Disponível em: <https://books.openedition.org/iheid/6316>. Acesso em: 10 mai. 2021.

YOUNGS, Gillian. Feminist International Relations: a contradiction in terms? Or: why women and gender are essential to understanding the world ‘we’ live in. **International Affairs**, v. 80, n. 1, p. 75-87, 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2004.00367.x>. Acesso em: 20 jun. 2021.

Funções de colaboração exercidas

Mariana Felix Quadros:	Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Jocieli Decol:	Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Maria Eduarda Piacentini:	Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

O que move a luta? A Maré Verde Argentina e a resistência das mulheres do/no Sul Global

What moves the fight? Argentina's green tide and the resistance of women from/in the Global South

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113901>

Livian Lino Netto

Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, Brasil

livianlino@gmail.com  

Isadora Ebersol

Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, Brasil

isadora.ebersol@gmail.com  

Julia Rocha Clasen

Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, Brasil

classenjulia1@gmail.com  

Resumo

Neste trabalho propomos refletir a Maré Verde como expressão de um marcante momento na história do movimento feminista internacional, que aconteceu na Argentina, no dia 30 de dezembro de 2020. Neste dia, com 38 votos a favor, 29 contra e uma abstenção, o senado argentino aprovou a lei que permite que a interrupção voluntária da gravidez seja realizada de maneira legal, segura e gratuita para mulheres até a 14ª semana de gestação. Ao propor uma reflexão a partir da análise de conjuntura produzida sobre esse momento, não nos referimos somente a vitória institucional que isso representa, enquanto direito social historicamente reivindicado, mas sobre a sua construção enquanto parte de um conjunto de pautas políticas de uma resistência que não se encerra naquele momento, mas sua vitória potencializa um conflito político historicamente travado pelas mulheres do Sul Global. Neste trabalho concluímos que a ação política travada pelas mulheres argentinas reflete na articulação do movimento feminista na América Latina e no denominado Sul Global, como expressão de uma reivindicação de caráter histórico conflitivo da sua resistência.

Palavras-chave: Luta; Movimento de mulheres; Sul Global; Maré Verde; Argentina;

Abstract

In this paper, we propose to reflect Green Tide as an expression of a remarkable moment in the history of the international feminist movement, which took place in Argentina, on December 30, 2020. On this day, with 38 votes in favor, 29 against, and one abstention, the Argentine Senate approved the law that allows the voluntary termination of pregnancy to be carried out legally, safely and free of charge for women until the 14th week of gestation. In proposing a reflection by proposing a reflection based on the analysis of the situation produced about on this moment, we are not only referring to the institutional victory that this represents, as a social right historically claimed, but about its construction as part of a set of political guidelines of a resistance that does not end at that moment, but its victory enhances a political conflict historically fought by women in the Global South. We concluded with this work that the political action carried out by Argentine women reflects on the articulation of the feminist movement in Latin America and the so-called Global South, as an expression of a claim of a conflicting historical character of their resistance.

Keywords: Fight; Women's movement; Global South; Green Tide; Argentina;

Recebido: 10 maio 2021
Aceito: 01 setembro 2021

As autoras Isadora Ebersol e Julia Rocha Clasen são bolsistas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Maré, substantivo feminino. Caracteriza o movimento periódico das águas do mar, suas subidas e descidas. Maré, substantivo feminino. Designa também algo em grande quantidade, uma multidão. Maré é também uma força, uma tensão exercida sobre algo ou alguém e que estimula comportamentos, ações. Maré: movimento cíclico, assim como o são os movimentos feministas e de mulheres na América Latina, em enfoque aqui, na Argentina.

No dia 30 de dezembro de 2020 uma maré verde inundou as *calles* argentinas exigindo “*educação sexual para decidir, anticoncepcional para não abortar e aborto legal para não morrer*”. Este não foi o único dia em que a multidão ocupou as ruas, mas foi o marco de um acumulado de lutas e de um longo processo de organizações de mulheres em torno da pauta de legalização do aborto. Neste dia, com 38 votos a favor, 29 contra e uma abstenção, o senado argentino aprovou a lei que garante que o procedimento seja realizado de maneira legal, segura e gratuita para mulheres até a 14ª semana de gestação. Veículos de comunicação de todo o mundo noticiaram a conquista decorrente de uma trajetória acumulada de luta das mulheres argentinas e que, pela intensa capacidade de politização do movimento e do debate público que o tema gerou, abriu horizontes e aspirações de luta para outros movimentos de mulheres do Sul Global.

A América Latina é um dos continentes com maiores punições para quem pratica o aborto, sejam estas de caráter institucional/criminal, de caráter moral, social, religioso ou simbólico. Mesmo em situações nas quais ele é permitido por lei, considerando as particularidades da legislação de cada país, como em casos de gestação decorrente de estupro, gestações de fetos anencéfalos ou para proteger a vida da mulher, estas não estão livres de sanções, coerções e impedimentos.

Podemos refletir a partir do caso de Vicenta Avendaño, moradora da periferia de Buenos Aires, que foi emblemático neste sentido. Em 2006, Vicenta descobriu que sua filha, portadora de deficiência intelectual, havia engravidado após ser abusada sexualmente por um homem de sua família. Amparada legalmente pelo artigo 86, inciso 1 e 2 do código penal argentino de 1921, que permite o aborto a fim de evitar perigo de vida ou de saúde para a mulher ou se a gravidez é decorrente de violação sexual de mulher com deficiência mental, Vicenta, no entanto, precisou travar uma batalha judicial com ampla divulgação midiática, chegando à Suprema Corte do país, a fim de conseguir autorização do Estado para a realização do procedimento, o que não ocorreu. Mãe e filha encontraram apoio em grupos feministas e de mulheres ativistas que viabilizaram a interrupção da gravidez de forma clandestina após a negativa judicial e processaram internacionalmente o Estado argentino pela condução do caso junto ao Comitê de Direitos Humanos da ONU. Em 2011, a ONU condenou o Estado Argentino por violar o direito do aborto legal à filha de Vicenta (DÍAZ, 2015).

Recentemente, em 2020, foi lançado o documentário de animação que leva o seu nome, dirigido por Dario Doria¹, que conta a trajetória de ambas. O contexto de extrema vulnerabilidade em que mãe e filha se encontram é potencializador da violência institucional, jurídica, médica e religiosa que acomete diariamente os corpos e a autonomia de mulheres. A menina sofre então, uma dupla violência misógina: o abuso sexual produto da cultura patriarcal e a violência moral, física e psicológica infringida pelo poder público, que deveria defendê-la. É apenas pela luta organizada das mulheres que a menina passa a existir enquanto sujeita portadora de direitos humanos básicos.

No Brasil em 2020, outro caso de gestação decorrente de estupro de vulnerável, desta vez de uma menina de 10 anos de idade no Espírito Santo, é representativo de como esta punição funciona de forma nefasta contra o corpo e a moral da mulher. Num primeiro momento impedida no hospital de realizar a interrupção da gravidez que, segundo a equipe médica local havia passado da idade gestacional amparada por lei, a menina finalmente teve o procedimento autorizado pela justiça. Mais grave, no entanto, foi a divulgação ilegal, por parte de uma militante de grupos de direita, de dados sigilosos como o nome da menina e endereço de onde ela se encontrava, a fim de mobilizar manifestações contra a

¹VICENTA. Dario Doria. Argentina, 2020. (69 min). son., color.

realização do procedimento². Grupos religiosos, autodenominados pró-vida, e até mesmo parlamentares se uniram para protestar em frente ao hospital. Além de violar os direitos fundamentais da menor, a censura pública à vítima e aos médicos que realizariam a interrupção tem caráter de coerção social e acabam, por fim, desestimulando a denúncia de casos de abuso e violação sexual, motivando a continuidade de gestações não desejadas e/ou perigosas, bem como a realização de abortos clandestinos e inseguros, com alto risco para a vida de mulheres. Esses são casos nevrálgicos, embora longe de serem os únicos, de como agem as autoridades e alguns setores da sociedade diante da possibilidade de decisão das mulheres sobre o seu corpo.

Se mesmo dentro dos limites da legalidade casos como este seguem acontecendo é porque essa é uma situação que evidencia a precariedade do apoio institucional à mulher que decide pela interrupção da gravidez. Para além da política institucional, a realidade é que a prática social e médica desestimula e dificulta a interrupção, seja por desconhecimento da legislação, por crenças pessoais dos membros da equipe médica e de autoridades ou até mesmo por pressão social aos médicos ou às mulheres.

A criminalização e deslegitimação social da mulher na decisão pela interrupção da gravidez se expressa de forma tão cruel que independente das condições que precise enfrentar, decidir sobre a continuidade ou não da gestação nem mesmo parece ser uma opção. Ao refletir acerca dessa temática, não estamos falando de uma condição individual de decisão, mas como direitos são historicamente retirados das mulheres e de outros atores sociais, que sequer podem cogitar sobre eles como alternativa.

Assim, o objetivo deste texto é refletir acerca da luta das mulheres pelo direito e autonomia do próprio corpo e a favor da legalização e descriminalização do aborto tendo o caso argentino como foco. Tal reflexão é realizada a partir da análise de conjuntura (SOUZA, 2005) realizada com base nas ações das feministas argentinas que conseguem transcender a política conservadora do seu país e conquistam o direito ao aborto legal fazendo com que, sua luta se expanda para além do continente Sul americano, internacionalizando sua articulação em torno das pautas do movimento, sem perder sua força política. O eixo principal de análise reside na consciência da simbiose entre patriarcado-racismo-capitalismo como três estruturas de dominação-exploração indissociáveis e sedimentadas na cultura colonial/moderna e que determinam as particularidades da condição vivida pelas mulheres latino-americanas, bem como as estratégias de luta dos movimentos feministas e de mulheres produzidos a partir do Sul Global.

Ao pensarmos os movimentos feministas no/do Sul Global pontuamos o olhar histórico que conduz essa análise sociopolítica, uma vez que, ao falarmos dos movimentos sociais e da luta das mulheres na América Latina, nos referimos à construção de um formato de resistência que é essencialmente distinto das ações políticas nos países dominantes. Nesse sentido nos encontramos nessa reflexão com uma tentativa teórica e epistemológica de pensar os formatos de ação coletiva no contexto latino-americano na era contemporânea, ou seja, suas especificidades diante dos formatos de associativismo dos novos movimentos sociais no contexto latino-americano. Como Maria Glória Gohn (1997) coloca, pensar um paradigma teórico latino-americano dos movimentos sociais é uma questão estratégica, pois não se trata simplesmente de um paradigma teórico, mas, mais que isso, de diferenciar as lutas e os movimentos sociais latino-americanos dos movimentos europeus, norte-americanos, canadenses etc. E, portanto, reconhecer um formato de luta que é historicamente constituído e distorcido pelas relações de poder hegemônicas.

Ao referenciar esse caráter histórico da luta, estamos também considerando a construção de um olhar reflexivo acerca do movimento das mulheres no período recente. Esse formato de resistência vem acompanhado de marcadores sociais próprios do contexto sob o qual é analisado, apresentando, assim, diferenças em seus formatos de organização, projetos políticos, propostas com as ações e articulação da luta que parte do reconhecimento de contradições compartilhadas (GOHN, 1997).

² Sara Giromini, conhecida no Brasil como ex-feminista e atualmente extremista de movimentos de direita no país, divulga dados sobre o aborto a ser realizado na menina de 10 anos, fazendo com que manifestantes se reúnam no local a fim de protestar contra a realização do procedimento (BBC, 2020).

É importante salientar que quando falamos em movimentos feministas latino-americanos não pretendemos evocar uma homogeneidade para construções históricas tão complexas e diversas e que, muitas vezes, fogem à conceituação teórica universalista. O que se pretende é contribuir com uma geopolitização do debate feminista, com enfoque no contexto latino-americano, pois como aponta Luciana Ballestrin:

As características compartilhadas pela América Latina, Centro-América e Caribe como região não implicam uma vivência e um passado comumente sentidos por todas as mulheres “latino-americanas”. Aqui estamos falando de desigualdades e injustiças, amarradas historicamente em estruturas políticas, sociais, culturais e econômicas, para pensarmos as múltiplas identidades, necessidades, reivindicações e interesses feministas. (BALLESTRIN, 2017, p. 1050)

Neste sentido, para pensar os movimentos de mulheres, como os que acontecem na Argentina e que se internacionalizam em marés mundiais de reivindicação e luta feminista, é preciso refletirmos sobre o sentido da luta feminista e sua internacionalização enquanto movimento potente de transformação radical do mundo.

O que é luta? Uma perspectiva feminista

Mas, o que é luta? Historicamente, as sociedades foram construídas e organizadas de tal forma que a luta faz parte da vida das pessoas, mesmo que o seu significado e sua presença não sejam óbvios. Boaventura de Sousa Santos (2017) compreende como “luta toda a disputa ou conflito sobre um recurso escasso que confere poder a quem o detém” (SANTOS, 2017).

Para discutir a respeito do que são as lutas, é preciso compreender que elas se dão além da ciência e da epistemologia, mas que seu sentido, significados e alvos podem ser institucionalizados e apropriados por organizações que impõe a partir de fora os seus saberes, discursos e práticas, ignorando a experiência concreta dos agentes e grupos sociais que vivenciam a luta. Ao se apropriarem das pautas dos movimentos, assumem assim, o papel de protagonistas no combate à dominação, mesmo que acabem, muitas vezes, sendo também agentes dessa mesma dominação. Boaventura de Sousa Santos (2019) chama esse tipo de organização de “ONGzação” das lutas, processo que, na maioria das vezes, faz uso de uma linguagem distante da experiência concreta dos/das oprimidos/oprimidas e abrevia os movimentos, oferecendo “pacotes de slogans e de pseudossoluções” (SANTOS, 2019, p. 105) com o objetivo de “apresentar como libertação ou emancipação aquilo que acaba por ser uma maior dependência dos oprimidos [das oprimidas] face às agendas hegemônicas das organizações” (SANTOS, 2019, p. 105).

A “onguização” do movimento feminista, segundo Ballestrin (2017), vem sendo o resultado de sua crescente transnacionalização e internacionalização, processo que, segundo a autora, pode ser criticado pelo protagonismo do Norte em aplicar de forma verticalizada suas agendas no Sul. Como resultado, “Seu associativismo ativista pode ser extremamente elitizado e profissionalizado” (BALLESTRIN, 2017, p. 1050), o que de fato produz uma certa desterritorialização do campo ativista, que se vê mais fragmentado e distante das bases materiais da luta.

A “onguização” presente nos movimentos sociais e a institucionalização da luta é marcador presente na sua construção, como estratégia política do Estado de conter a resistência. Como coloca Maria Glória Gohn (1997), “a cada onda de movimentos surgem uma série de leis e novos órgãos públicos para cuidar da problemática” (GOHN, 1997, p. 234). Essa tentativa de institucionalização da luta e apaziguamento do conflito político intensifica a descrença política presente na população, como fator elementar na construção histórica latino-americana, marcada pela distorção da identidade e memória dos povos.

Na mesma esteira, um outro processo vem sendo marcante no feminismo, em especial o feminismo desenvolvido no chamado Norte Global apoiado em um pensamento de viés liberal, quando muitas de suas bandeiras são cooptadas por grandes corporações e instrumentalizadas a serviço do capital. O discurso do empoderamento, incorporado de forma eficaz pela indústria da moda e dos cosméticos, é um exemplo bem sucedido dessa prática quando, por trás do verniz do discurso

emancipatório, não só não rompe com as principais formas de dominação feminina, como reproduz em seu cerne as opressões de gênero, raça e classe. Nancy Fraser (2009), ao analisar a subordinação da crítica radical do feminismo de segunda onda à agenda neoliberal, chama atenção para o sucesso que o movimento teve em modificar a cultura e as mentalidades em contraste ao fracasso em modificar as estruturas institucionais e o quanto as próprias mudanças culturais impulsionadas pela segunda onda do feminismo, legítimas em sua origem, “serviram para legitimar uma transformação estrutural da sociedade capitalista que avança diretamente contra as visões feministas de uma sociedade justa.” (FRASER, 2009, p. 14)

As lutas sociais sempre existiram e, para Karl Marx e Friedrich Engels estão presentes na sociedade até hoje, afinal, “a história de todas as sociedades até agora tem sido a história das lutas de classe.” (MARX; ENGELS, 2008. p.10). Mas as lutas não se restringem somente às lutas de classe nem obedecem necessariamente à lógica subjacente ao marxismo e ao socialismo europeu, como principal base epistemológica. Há outras formas de luta que são protagonizadas por outras/outros atores políticos e que se agrupam em torno de outras categorias ou marcadores sociais além da classe, como o sexo, o gênero e a raça, por exemplo, alargando assim a ideia marxista do que são as lutas sociais e de como se constituem. Segundo Heleieth Saffioti (1987), que estabelece uma crítica à priorização apenas da luta de classes frente às demais, a democracia verdadeira só pode acontecer quando há a destruição do trio patriarcado-racismo-capitalismo e a consciência da simbiose entre estas três estruturas de dominação-exploração “muda inteiramente a estratégia de luta das classes trabalhadoras” (SAFFIOTTI, 1987, p. 94).

O que significa lutar contra a dominação do capitalismo, colonialismo e patriarcado? E mais,

Como separar o patriarcado, o racismo e o capitalismo se, na prática, na realidade cotidiana, na luta diária pela sobrevivência, não é possível distinguir como independentes, capazes de atuação autônoma, estes três sistemas de dominação-exploração que se fundiram ao longo da história? (SAFFIOTTI, 1987, p. 88).

Ao nos perguntarmos sobre isso, precisamos pensar sobre como funcionam as estruturas de dominação/exploração para que então se construam as lutas. Silvia Federici demonstra, em *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva* (2017), que no período feudal as mulheres tiveram grande importância nas lutas camponesas em toda a Europa, lutas estas que puseram em xeque a capacidade de acumulação de riquezas desse tipo de sociedade.

De alguma forma, o capitalismo nasce como resposta (opressiva) a essas lutas, principalmente quando, para que possa se desenvolver, desvaloriza sistematicamente o trabalho da mulher e apropria-se do seu corpo para a reprodução da força de trabalho, ou seja, para gerar trabalhadores para essa nova forma de organização do trabalho e das riquezas.

Nesse sentido, portanto “forçar as mulheres a procriar contra a sua vontade ou, como dizia uma canção feminista dos anos 1970, forçá-las a ‘produzir filhas e filhos para o Estado’³ é uma definição parcial das funções das mulheres na nova divisão sexual do trabalho” (FEDERICI, 2017, p. 182). É parte constituinte do desenvolvimento capitalista (junto aos processos de expansão colonial e de expropriação e privatização das terras), não só o controle dos corpos das mulheres, dos conhecimentos femininos sobre contracepção passados de geração em geração, como a criminalização de qualquer controle da mulher sobre a procriação.

Um processo complementar, segundo Federici, é a desvalorização do trabalho feminino e a transformação das mulheres em não trabalhadoras, segundo o novo modelo capitalista, um processo que “estava praticamente completo até o final do século XVII” (FEDERICI, 2017, 182). As mulheres foram, assim, encerradas no trabalho doméstico, não porque não são produtoras, mas porque toda atividade praticada por elas, mesmo que diretamente ligada à produção de bens, era chamada de “trabalho doméstico” e considerada não produtiva, enquanto a mesma atividade praticada por homens era considerada produtiva.

³ Canção feminista italiana de 1971, intitulada “Aborto di stato” (Aborto de Estado). Faz parte do álbum *Canti di donne in lotta* (Canções de mulheres em luta), lançado em 1974 pelo grupo musical do Comitê por um salário para o trabalho doméstico, da cidade de Pádua, Itália. (FEDERICI, 2017. p.182).

A exclusão das mulheres das relações produtivas e do trabalho socialmente reconhecido e remunerado está intimamente ligada à imposição da maternidade e à “redefinição da família como lugar para a produção da força de trabalho” (FEDERICI, 2017, p. 188), bem como nas relações de dominação/exploração que os homens e o Estado estabelecem com relação às mulheres e seus corpos. A pobreza passa então a ser feminilizada e a família nuclear passa a ser uma das principais instituições de controle feminino.

Na análise do contexto de desenvolvimento do capitalismo de Federici, as mulheres seriam as grandes substitutas das terras perdidas pelos homens no processo de expropriação e privatização, de modo que deveriam dar aos homens livre acesso a seus corpos, ao seu trabalho não-remunerado e ao trabalho dos filhos gerados e cuidados por elas: “o trabalho das mulheres começou a se parecer com um recurso natural, disponível para todos, assim como o ar que respiramos e a água que bebemos” (FEDERICI, 2017, p. 191).

Foi com a expansão do domínio colonial, em especial das Américas, que o capitalismo pôde “consolidar-se e obter predominância mundial, tornando-se precisamente o eixo em torno do qual todas as demais formas foram articuladas para os fins do mercado mundial” (QUIJANO, 2005, p. 115). A América foi, segundo Aníbal Quijano o primeiro espaço/tempo de um novo padrão de poder mundial. Além de demonstrar a íntima ligação entre colonialismo e capitalismo de modo que um não possa ser pensado sem o outro, a modernidade, para além da ideia de progresso, também esconde a colonialidade como seu lado obscuro, como demonstra Walter Dignolo (2017).

Quijano parte dessa indissociabilidade para desenvolver o conceito que chama de “colonialidade do poder” (QUIJANO, 2005). Este conceito é utilizado para pensar a continuidade, atualização e contemporização de estratégias de poder produzidas pela colonização dentro das estruturas do sistema-mundo capitalista moderno mesmo após o fim do período colonial nas Américas (BALLESTRIN, 2013).

A classificação da população mundial em torno da ideia de raça é, para Quijano (2005), um dos eixos centrais da colonialidade do poder e expressa a experiência básica tanto quanto durável da dominação colonial. Assim, a colonialidade como um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo. O colonialismo é mais antigo, a colonialidade mais duradoura, profunda e resultado do primeiro (QUIJANO, 2009):

Assim, no controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, está a empresa capitalista; no controle do sexo, de seus recursos e produtos, a família burguesa; no controle da autoridade, seus recursos e produtos, o Estado-nação; no controle da intersubjetividade, o eurocentrismo. Três, cada uma dessas instituições existe em relações de interdependência com cada uma das outras. Por isso o padrão de poder está configurado como um sistema (QUIJANO, 2005, p. 113).

A dimensão colonial define novas “formas de guerra” (SEGATO, 2014), caracterizadas pela informalidade e define novos modos de violência que tem como alvo o corpo das mulheres, e de forma ainda mais acentuada, das mulheres pobres e racializadas pela intersecção das diversas formas de dominação/exploração. Existe uma reconceitualização da violência machista e neoliberal que é essencial para o movimento feminista dos últimos anos. O corpo das mulheres está em jogo e, segundo Silvia Federici (2017), existe uma guerra permanente contra as mulheres na qual o ponto comum é a desvalorização da vida e do trabalho impulsionada pela globalização.

É como se o poder colonial fosse somado ao poder patriarcal; a violência sexual em particular aparece como fundamental para entendermos a violência colonial em geral. O corpo feminino pode ser pensado como o primeiro “território” a ser conquistado e ocupado pelo colonizador (homem, branco, cristão, europeu e heterossexual). Nas mais diversas situações de conflitualidades violentas, a vulnerabilidade do corpo feminino é acentuada” (BALLESTRIN, 2017, p.1038).

Compreendemos que tanto os corpos coletivos como os individuais são corpos sociais, já que além do físico, são um conjunto de repertórios comportamentais, são territórios de lutas e de disputas, carregando as marcas desse processo,

especialmente os corpos das mulheres que foram (e são) apropriados como territórios de dominação. Nesse sentido e a partir do cenário atual de avanço neoliberal contra o corpo das mulheres, da apropriação da sua capacidade produtiva e da cooptação das pautas feministas pelo discurso liberal que realizamos, neste ensaio, uma análise de conjuntura do movimento que ficou conhecido como Maré Verde.

A análise de conjuntura é aqui entendida como a capacidade de considerar variáveis políticas, econômicas, culturais, pensando a partir de acontecimentos, atores, cenários, relações de força e articulação entre estrutura e conjuntura (SOUZA, 2005). Desse modo, é possível fazer uma leitura da atuação política e da organização das mulheres a partir das greves feministas que, ao transcender as fronteiras e entenderem o seu corpo como território, reverberam ao redor do mundo.

A Maré verde e a internacionalização da luta feminista

"Estamos aqui porque outras caminharam antes e porque outras vão caminhar depois. Penso que não é apenas a revolução das filhas, esta é a revolução também das nossas mães e das nossas avós. O movimento de mulheres nos interpela a construir essa transversalidade" (Anabel Fernández Sagasti, senadora argentina)⁴

Desde março de 2015 o coletivo Ni Una Menos⁵ convoca mulheres na Argentina e na América Latina para manifestações contra a violência sexual e de gênero e em outubro de 2016, com o assassinato de Lucia Pérez (PARDO, 2016)⁶ na Argentina, um grande chamado foi realizado para uma greve: *Nosotras paramos*⁷. Inicia-se o movimento de greve de mulheres convocado para o dia 8 de março de 2017. Esta greve não foi um evento isolado. Vem sendo construída em um processo que continua aberto e se converteu em uma ferramenta capaz de impulsionar internacionalmente o movimento feminista de maneira inédita. Transforma a mobilização contra os feminicídios em um movimento radical, massivo e capaz de politizar de forma inovadora a aversão às violências (GAGO, 2020).

Para Valentina Avelluto (2019) a primeira marchada Ni Una Menos funcionou como um “batismo das ruas” que estabeleceu um antes e um depois na história recente da Argentina, diante da necessidade de mobilizar as múltiplas forças sociais contra o contexto neoliberal em curso. Silvana Sciortino (2018) considera essa ocasião como o início de um novo “momento de abertura” do movimento amplo de mulheres e de reconfiguração, diante do cenário político-social presente, de reivindicações, lutas e organizações já existentes. Esse movimento funciona como uma situação refundacional da historiografia de lutas feministas argentinas. Assim como destaca Maria Alice Gutiérrez (2019), é necessário compreender que, antes de serem movimentos espontâneos, os movimentos feministas recentes da Argentina têm uma longa história pregressa que os fortaleceu. São produtos de um caminhar coletivo subterrâneo gestado “de modo rizomático no conjunto do país, regionalmente e a nível global através dos anos” (GUTIÉRREZ, 2019, p. 36, tradução nossa⁸), principalmente através dos Encontros Nacionais de Mulheres que ocorrem na Argentina desde 1980 e foram, para Gutiérrez, escolas de formação política.

Nesse mesmo sentido, Avelluto (2019) reforça a necessidade de desenterrar esse fio condutor de uma tradição de lutas com as quais se possa apoiar e fortalecer o presente, principalmente para compreender que não se parte do zero na construção do que entende como “momento-processo” de produção política e ideológica. A massividade e potência dos movimentos recentes, longe de serem espontâneas, são produto de um trabalho silencioso (e silenciado) de longa data,

⁴ Fala de senadora argentina após a aprovação da lei que legaliza o aborto no país.

⁵ Coletivo de mulheres argentinas.

⁶ Jovem argentina morta vítima de violência sexual e de gênero, no ano de 2016 por dois homens.

⁷ Referente ao manifesto das greves feministas promovidas pelo Coletivo *Ni una a menos*.

⁸ No original “[...] *de modo rizomático en el conjunto del país, la región y a nivel global a través de los años.*”

como uma força subterrânea que estabeleceu alianças, estratégias, consensos, práticas e teorias e que hoje rompe o silêncio na força dos encontros e na potência das ruas (AVELLUTO, 2019).

É necessário que se reconheça esse legado subjacente aos movimentos recentes para que se possa delinear seus múltiplos significados e sua capacidade de internacionalização. Sobre isso, Gutiérrez destaca a múltipla significação dos lenços (pañuelos) verdes como estratégia de luta surgida através da Campaña 28 S pela Descriminalização do Aborto na América Latina e Caribe e que a nível local, regional e global se converteu em grandes “pañuelazos” como uma forma performativa do corpo político ocupar o espaço público e disputar os sentidos da luta. Os lenços verdes, que se tornaram símbolo da Campanha Nacional pelo Direito ao Aborto Legal, Seguro e Gratuito, identificam a maré como um só corpo e são o elo intergeracional que reorganiza as lutas femininas na Argentina “onde a mistura de experiências passadas e realidades presentes produzem uma sinergia extremamente produtiva” (GUTIÉRREZ, 2019, p. 36, tradução nossa⁹). Trazem ao centro a representação dos lenços brancos usados pelas Mães e Avós da Praça de Maio, organizações de mulheres que atuam desde a época da ditadura militar argentina buscando ativamente informações sobre os filhos e netos desaparecidos durante o regime militar e pressionando pela responsabilização dos culpados.

Esse impulso intergeracional e intercultural, que soma cada vez mais grupos subalternos em torno de consensos comuns, é parte do “momento de abertura” de que trata Sciortino (2018). Essa abertura configura o movimento amplo de mulheres na Argentina como um ator político dinâmico constituído a partir da diversidade e da continuidade histórica que hoje possibilita e fortalece os encontros massivos de mulheres de diferentes setores, origens e com distintas trajetórias e pertencimentos.

O feminismo, como uma política que compreende o corpo como território, diz aos legisladores do mundo capitalista, colonial e patriarcal que não nos representam. Fora todos! As mulheres não aceitam que a política tradicional continue a confinar seus corpos na esfera doméstica. Ao vetar a legislação do aborto, estão sancionando o poder masculino sobre o corpo das mulheres. Ao tomar as ruas e colori-las de verde, as mulheres evidenciam as categorias público e privado. O corpo território que ocupa as calles diz: não nos submeteremos à invisibilidade, não nos resignaremos no silêncio, não nos acomodaremos e não seremos mais uma parte tutelada da democracia capitalista (GAGO, 2020).

Das greves feministas emerge um novo horizonte de organização. Manifestam a precariedade como condição comum, porém diferenciada por questões de gênero, de raça e de classe. Tornam-se uma ferramenta que pode ser capaz de entender a violência como uma das formas de exploração do capitalismo. Assim, apresentam alternativas para o modelo que está posto e que surge especialmente da luta das mulheres do/no Sul Global. Elas constroem outras práticas de organização e de luta constituindo novas alternativas aos problemas gerados pelas relações coloniais e para as imaginações emancipatórias elaboradas neste contexto como alternativa para este mundo. Pode-se pensar como uma resposta das minorias ativas protagonizadas por mulheres, como alternativa radical de transformação.

É diante desse contexto neoliberal, da violência de gênero, do trabalho invisibilizado das mulheres que as greves feministas surgem como um dispositivo. Estas transformam a mobilização contra as violências em um movimento radical, massivo e politizador. São capazes de conectar e cruzar as violências machistas e econômicas e tecem uma alternativa feminista colocando o movimento em situação de luta, a fim de romper com estruturas que possibilitam a valorização do capital.

As greves feministas são um instrumento político de insubordinação ao capitalismo neoliberal que produz violências. Articulam gênero, raça e classe em uma abordagem multidimensional que cria ecossistemas de conexões. Essa abordagem coloca em evidência as redes de opressão concretas e subjetivas que tecem as teias da opressão e das discriminações (VERGÈS, 2020). Neste sentido, as greves feministas do/no Sul Global buscam denunciar e combater todas as formas de opressão a fim de que a libertação das mulheres dos sistemas de dominação seja a libertação de todas as pessoas das amarras coloniais de saber e de poder.

⁹ No original: “[...] donde la mixtura de las experiencias pasadas y las realidades presentes producen una sinergia extremadamente productiva”

A greve pode ser um dispositivo de recuperação da narrativa militante radical. É preciso superar o feminismo civilizatório que apazigua figuras radicais como, por exemplo, a de Angela Davis, fazendo com que se construam movimentos feministas bem comportados e aceitáveis.

Queremos pôr em prática um pensamento utópico, entendido como energia e força de insurreição, como presença e como convite para sonhos emancipatórios, como gesto de ruptura: ousar pensar para além do que se apresenta como “natural”, “pragmático”, “razoável”. Não queremos construir uma comunidade utópica, mas restaurar toda a sua força criativa em sonhos de insubmissão e resistência, justiça e liberdade, felicidade e bondade, amizade e encantamento. (VERGÈS, 2020, p.136)

No caso das greves das mulheres, este grupo pode ser considerado uma minoria, não no sentido quantitativo, mas em relação à maioria hegemônica. Neste caso, homens brancos, cisgêneros, ricos, heterossexuais, cristãos e que controlam, por exemplo, os corpos das mulheres através de políticas públicas, impedindo a legalização do aborto que, no caso do Brasil, passa ainda por uma bancada evangélica.

A Greve Internacional das Mulheres, denominada também como Paro Internacional de Mujeres (PIM) e International Women's Strike (IWS), aconteceu em 55 países e é a partir das lutas feministas na/da América Latina que as palavras de ordem “nem uma a menos” foram traduzidas e utilizadas em diversos lugares do mundo. Diante da paralisação dos trabalhos das mulheres em um sentido produtivo e reprodutivo foi demonstrado que o mundo só se reproduz a partir do trabalho não remunerado pelo capital que é exercido pelas mulheres. O propósito era parar as atividades que contribuem para a opressão das mulheres e, também, produzir as atividades que ampliam o futuro do que queremos como sociedade (FEDERICI, 2021).

A novidade do movimento feminista nos últimos anos é a de ter sido convertido em um fenômeno mundial. Ele emerge do Sul, expande e alimenta um internacionalismo de massas e, ao estar territorializado em cada lugar, em cada luta específica, produz vínculos que ecoam e se alimentam das dimensões concretas destas lutas. Assim, praticam modos de conectar os conflitos em uma perspectiva dos feminismos sem fronteira, a partir de um diagnóstico das contraofensivas que excedem marcos estatal-nacionais (GAGO, 2020). Esse movimento cria uma força que aparece nas dinâmicas organizativas de cada espaço e que conectam e se expandem nas organizações das greves internacionais, em uma trama de lutas que se encontram e se potencializam.

Assim, quando pensamos na resistência das mulheres a partir de uma leitura do/no Sul Global, nos referimos também a um formato de resistência, que reivindica não apenas pautas conjunturais, mas uma luta de reivindicação da sua história e da sua narrativa. O que torna acertado quando pensamos a contestação das mulheres latino-americanas com a sua luta, correspondente a uma exigência sobre o direito dos seus corpos, mas também, e mais que isso, sobre o direito de ir às ruas e reclamar uma outra existência e condições de requerer a sua atuação social. Uma reivindicação de si, e de uma história que lhe é ocultada e negada.

Não por acaso essa luta não se encerra na Argentina, nem mesmo tem uma data demarcada, mas se localiza em um período que abarca um conjunto de pautas do movimento feminista que se articulam internacionalmente. Toma conta da América Latina e se expressa em uma resistência que não se demonstra finalizada, mas toma fôlego conforme o sentido da luta e as exigências políticas também se estabelecem. A internacionalização praticada pelo movimento feminista qualifica cada situação de luta concreta: a torna mais rica, amplia a imaginação política e, ao mesmo tempo, cria uma onipresença, e é assim que podemos dizer: estamos em todos os lugares.

Considerações finais: de e para o Sul Global, as mulheres se levantam

O que se mobiliza com a maré verde é justamente uma dinâmica intergeracional que vem tramando, aprofundando e organizando laboriosamente o desejo de autonomia sobre nossos corpos e territórios. Mas, acima de tudo, nossa vitória será a confirmação de que a luta coletiva a que os feminismos estão colocando nossos corpos, e nisso reinventando nosso corpo comum, está pronta para mudar tudo (Laboratoria - Espacios de investigación Feminista).

Uma das alternativas propostas pelas mulheres do Sul Global, em especial as mulheres na Argentina, é a luta pela legalização do aborto. Essa luta supera os limites do corpo individual e do território da lei. Converteram a luta em uma discussão pública de argumentação, confrontação e exibição, conseguindo impor à agenda midiática uma discussão que fez transbordar a disputa pelo terreno social, expandindo-o em uma Maré Verde que inundou escolas, favelas, sindicatos e praças. Essa conjunção entre a dinâmica da greve e a Maré Verde relacionou os diferentes modos de luta contra a exploração dos corpos das mulheres (GAGO, 2020).

Na Argentina, a Campanha Nacional pelo Direito ao Aborto Legal, Seguro e Gratuito possui mais de 500 grupos e foi fundada em 2005, no Encontro Nacional de Mulheres. Foi nesse momento que surgiu o lenço verde que foi transformado no símbolo da luta que se internacionaliza. O lenço verde torna-se um símbolo de identificação de continuidade da luta das argentinas, homenageando as mães e avós da *Plaza de Mayo*, mas ampliando o significado da luta: o direito de decidir sobre os próprios corpos. A maré verde se torna um único corpo coletivo que vai às ruas compreendendo que, se somos atacadas, não é possível ficar passiva diante das violências cotidianas. Ao ir para o enfrentamento, o corpo individual se torna coletivo e território de disputa. Foram as lutas que inventaram a ideia de corpo-território, um conceito político que evidencia a exploração (GAGO, 2020).

Não restrito a Argentina, a luta das mulheres se expressa em uma internacionalização da resistência que ganha repercussão em toda América Latina, a partir de contradições compartilhadas, que não se encerram em um local, mas são historicamente determinadas e delimitam a vivência das mulheres em contextos distintos, enquanto uma construção política marcada pela opressão e exploração. Ainda que não caiba aqui um olhar homogeneizador, e considerando que em cada local a luta das mulheres assume uma atuação diferenciada a partir da sua conjuntura, é preciso também considerar as contradições que se encontram e fazem da América Latina um local geopoliticamente marcado por uma resistência compartilhada, que é também expressão de uma reivindicação histórica acerca da sua existência e da sua memória.

Com a maré verde, como também em outros movimentos de resistência das mulheres do Sul Global, demonstram o sentido da luta e respondem na prática a pergunta que trazemos também no começo deste trabalho “o que é luta?”, como movimento conflitivo de disputa sobre os sentidos políticos, que circundam e determinam a sua vivência em sociedade. Quando propomos investigar ações do movimento feminista latino-americano, reafirmamos também uma resistência que não finda com o movimento aqui evidenciado, ou com uma pauta de luta do movimento feminista, mas reflete atos de resistência que se entrelaçam

A partir das greves de mulheres do/no Sul Global, especialmente Argentina, Chile e Brasil, em que cruzam a violência de gênero com o racismo, machismo e capitalismo, surge uma possibilidade de impulsionar o movimento feminista internacionalmente. Quando as mulheres denunciam em diferentes lugares do mundo que o violador é o Estado¹⁰, percebe-se que não há como avançar já que o mesmo está a serviço do patriarcado e do capital. Existem alternativas para o modelo que está posto e que surgem especialmente das lutas das mulheres do Sul Global.

As mulheres organizadas no Sul para o Sul Global constroem outras práticas de luta constituindo novas propostas para a humanidade. É nesse sentido que podemos pensar nas lutas das mulheres como um saber, e como uma proposta para transformar os sistemas políticos, sociais e econômicos que (re)produzem desigualdade e injustiças. Um feminismo

¹⁰ Performance de mulheres no Chile em que a música denunciava o Estado como violador.

que articula processos de despatriarcalização e descolonização, em uma luta anticapitalista, que começa no Sul e se internacionaliza.

Referências

- AVELLUTO, Valentina. Gramsci, el movimiento feminista y la crisis de la hegemonía patriarcal. **Revista Catarsis**. Buenos Aires, ano 1, nº 1, maio de 2019, pp. 27-32.
- BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, nº11. maio - agosto de 2013, pp. 89-117.
- BALLESTRIN, Luciana. Feminismos Subalternos. **Estudos Feministas**. Florianópolis, 25(3):530, set-dez, pp. 1035-1054, 2017
- BBC. Os crimes que Sara Giromini pode ter cometido ao divulgar nome de criança vítima de estupro. **G1**. Espírito Santo, 17 de agosto de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2020/08/17/os-crimes-que-sara-giromini-pode-ter-cometido-ao-divulgar-nome-de-crianca-vitima-de-estupro.ghml>. Acesso em: 10 de maio de 2021.
- DAVIS, Angela, KLEIN, Naomi. **Construindo movimentos** [recurso eletrônico]: uma conversa em tempos de pandemia. São Paulo: Boitempo, 2020.
- DÍAZ, Estela. Una justa reparación. **CTA de los trabajadores**. Buenos Aires, 29 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.cta.org.ar/una-justa-reparacion.html>. Acesso em: 10 de maio de 2021.
- FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.
- FEDERICI, Silvia. **O patriarcado do salário**: notas sobre Marx, gênero e feminismo. Volume 1. São Paulo: Boitempo, 2021.
- FRASER, Nancy. O feminismo, o capitalismo e a astúcia da história. **Mediações**. Londrina, v. 14, n.2, p. 11-33, Jul/Dez. 2009
- GAGO, Verônica. **A potência feminista ou o desejo de transformar tudo**. São Paulo: Elefante, 2020.
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997
- GUTIÉRREZ, María Alicia. Marea Verde: la construcción de las luchas feministas. **Revista Catarsis**. Buenos Aires, ano 1, nº 1, maio de 2019, pp. 33-36.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**, 1848. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: O lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**. Vol. 32, nº 94, p. 1-18, junho/2017.
- PARDO, Daniel. O chocante caso de abuso e morte de jovem de 16 anos que provoca indignação na Argentina. BBC Mundo. Buenos Aires, 18 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37692722>. Acesso em: 10 de maio de 2021.
- QUIJANO, Aníbal. A colonialidade do poder: eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas**. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, p. 107-130, 2005.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder e Classificação Social. in: SANTOS, Boaventura. MENESES, Maria Paula (org). **Epistemologias do Sul**. Almedina, Coimbra, 2009, p. 73-117.
- SAFFIOTI, Heleieth I. B. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Boaventura de Sousa Santos reexamina as formas de lutas. **Outras Palavras**. 27 de setembro de 2017. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrapolitica/boaventura-reexamina-as-formas-de-luta/> acesso em 07 de janeiro de 2021.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do Sul. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.
- SCIORTINO, Silvana. Consideraciones sobre el movimiento amplio de mujeres a partir del “Ni Una Menos”: continuidad histórica, diversidad y trayectorias locales. **Publicar en antropología y ciencias sociales**. Buenos Aires, ano XVI, nº XXIV, julho de 2018, pp. 27-47.
- SEGATO, Rita. Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. **Revista Sociedade e Estado** - Volume 29 Número 2 Maio/Agosto 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/se/v29n2/03.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2021.
- SOUZA, Herbert José de (Betinho). Como se faz análise de conjuntura. Petrópolis: Editora Vozes, 2005
- VERGÈS, Françoise. **Um feminismo decolonial**. São Paulo: UBU Editora, 2020.

Funções de colaboração exercidas	
Livian Lino Netto:	Conceituação; Visualização; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Isadora Ebersol:	Visualização; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Julia Rocha Clasen:	Visualização; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Normas de intervenção humanitária: Responsabilidade ao Proteger (RwP) como contestação do Sul Global

Norms of humanitarian intervention: Responsibility while Protecting (RwP) as a contestation of the Global South

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113903>

Ana Clara Figueira Guimarães

Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, Brasil

anaclarafigueiraguimaraes@gmail.com  

Alexandre Fuccille

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo, Brasil

alexandre.fuccille@unesp.br  

Resumo

As normas de intervenção humanitária adquiriram notoriedade após acontecimentos históricos de atrocidades em massa contra civis. Nesta conjuntura surgiu, em 2001, o princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P). Seu ponto de inflexão se deu por meio da Resolução nº1973 no ano de 2011 – emanada pelo Conselho de Segurança da ONU – que redundou na intervenção na Líbia. Em resposta aos excessos e falhas ocorridos durante a implementação da resolução, o Brasil, numa iniciativa como empreendedor normativo, propôs a Responsabilidade ao Proteger (RwP). Neste sentido, visa-se identificar como se insere esta proposta normativa da RwP no vasto panorama da evolução das normas de intervenção humanitária, isto é, no meio normativo internacional. Aborda-se a RwP como exemplo de uma tentativa normativa imersa no escopo internacional das regras sobre o uso da força, ressaltando-se o seu caráter propositivo, decorrente da falta de esforço do Brasil em consolidar o conceito no âmbito das Nações Unidas. Assim, a partir de uma análise do conteúdo dos discursos envolvidos no contexto de sua criação, e considerando o grande debate sobre normas novas ou modificadas pelos países da periferia mundial, constatou-se que a RwP foi uma iniciativa normativa contestativa aplicacional do Sul Global complementar à atuação humanitária.

Palavras-chave: Normas de Intervenção Humanitária; Responsabilidade ao Proteger (RwP); Responsabilidade de Proteger (R2P);

Abstract

The norms of humanitarian intervention have gained notoriety after historical events of mass atrocities against civilians. In this context, the principle of Responsibility to Protect (R2P) emerged in 2001. Its tipping point was given through Resolution No. 1973 in 2011 - issued by the UN Security Council - which resulted in the intervention in Libya. In response to the excesses and failures that occurred during the implementation of the resolution, Brazil, in an initiative as a normative entrepreneur, proposed Responsibility while Protecting (RwP). In this sense, the present work aims to identify how this RwP normative proposal fits into the vast panorama of the evolution of the norms of humanitarian intervention, that is, in the international political and normative environment. RwP is an example of a normative attempt immersed in the international scope of the rules on the use of force, emphasizing its propositional character. Hence, from an analysis of the content of the speeches involved in the context of its creation, and considering the great debate about new or modified standards by countries in the world periphery, it was found that RwP was a contestative normative initiative of the Global South, complementary to humanitarian action.

Keywords: Norms of humanitarian intervention; Responsibility while Protecting (RwP); Responsibility to Protect (R2P);

Recebido: 10 maio 2021
Aceito: 01 setembro 2021

Artigo resultante da dissertação de mestrado financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2018 / 02638-6, a quem agradecemos pelo suporte proporcionado.

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dela, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A grande discussão sobre as intervenções humanitárias, fundamentada na teoria da guerra justa, foi concebida a partir do século XIX e envolve a matéria primordial do emprego da força. As intervenções humanitárias podem ser definidas como ações militares ou não, com o objetivo de prevenir ou acabar com violações dos Direitos Humanos (DH), mesmo na ausência do consentimento do Estado receptor (BIGATÃO, 2009, p. 88). O debate central se encontra no “quando a força é legítima e que tipos de objetivos ela pode alcançar” (FINNEMORE, 2003, p. 1, tradução nossa).

A discussão polariza-se entre os defensores da intervenção humanitária, baseada na noção de que os Estados teriam o direito de intervir militarmente em outros Estados, mesmo sem o consentimento destes, para a defesa dos indivíduos, e os apoiadores das prerrogativas tradicionais da soberania estatal, contrários à ingerência em assuntos internos de outros Estados (EVANS, 2008, p. 285). Esta polarização entre o direito de intervenção humanitária e a soberania é caracterizada pelo contraste entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento (BIERRENBACH, 2011, p. 14), visto que os novos Estados recém-criados, assim como os países do Sul Global, tendem a defender a soberania recentemente conquistada, e os países do Norte irão defender a flexibilização da soberania, isto é, a intervenção por motivos humanitários (EVANS, 2008, p. 285).

As questões das intervenções humanitárias são polêmicas, e sua discussão foi aprofundada e influenciada devido à acontecimentos históricos de atrocidades em massa ocorridos na década de 1990, redundando em um aumento expressivo das operações de paz durante esse período (DIGOLIN, 2018, p. 96). Esses casos históricos de crises humanitárias tiveram impetuosas repercussões sobre o debate ao trazerem questionamentos sobre a seletividade da vontade internacional e a legitimidade das intervenções em Estados soberanos (ICISS, 2001, p. 1). Deste modo, podemos tomá-los como responsáveis pela pressão da sociedade civil quanto às reações às atrocidades em massa.

No contexto pós-Guerra Fria, numa nova ordem internacional assente no sistema de segurança coletiva e na evolução do Direito Internacional (DI) e dos DH, resultando no nomeado Direito da Humanidade, criou-se uma dimensão no contexto internacional em que há a oportunidade e a capacidade de ação comum em relação às questões de proteção humana, refletindo no crescente reconhecimento mundial de que a segurança humana, incluindo a dignidade humana, os DH e as liberdades individuais, devem representar juntos parte dos propósitos centrais das políticas estatais e das instituições internacionais (ICISS, 2001, p. 6).

O debate sobre as intervenções humanitárias reúne, portanto, o conflito entre o princípio da não intervenção, a soberania e os DH. De modo a conciliar essas questões, assim como as diferentes vertentes e entendimentos quanto ao uso da força para a proteção de civis em casos extremos, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS)¹ elaborou o conceito da “Responsabilidade de Proteger” (R2P) em 2001, que envolve ação preventiva efetiva e tempestiva a quatro restritos crimes e violações — genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, §138).

Esse conceito se consolidou como princípio do DI, em 2005, na Cúpula Mundial das Nações Unidas, e teve seu ponto de inflexão na Resolução nº1973 no ano de 2011 - emanada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)² - que redundou na intervenção na guerra civil da Líbia. O CSNU, nessa resolução, utilizou o princípio da R2P para condenar o governo líbio por permitir graves violações do DH e ataques equivalentes a crimes contra a humanidade.

A operação militar na Líbia, durante o que ocidentalmente se convencionou chamar “Primavera Árabe”, foi o principal exemplo da utilização do princípio da R2P porque marcou a primeira vez que o CSNU autorizou o uso da força militar para fins de proteção de pessoas sem o consentimento do país em que se estava intervindo (BELLAMY; WILLIAMS,

¹ Essa comissão internacional independente foi um painel formado por especialistas internacionais, lançado em 14 de setembro de 2000 (ICISS, 2001, p. 81), que conduziu uma série de consultas a governos, ONGs, organizações intergovernamentais, universidades, representantes da sociedade civil e *think tanks*. Como resultado, elaborou-se um relatório intitulado “A Responsabilidade de Proteger”, que foi aprovado por unanimidade por seus doze comissários, em setembro de 2001.

² Órgão deliberativo e tomador de decisões da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a manutenção da paz e da segurança internacional.

2011, p. 825). Não obstante, críticas e contestações da comunidade internacional seguiram-se após a aplicação da R2P em casos como o da Líbia e da Costa do Marfim.³ Apesar da R2P ter se consolidado como princípio do DI em 2005, há um imenso debate sobre sua implementação, ou seja, a aplicação do princípio e as consequências morais e práticas da intervenção (ZIEGLER, 2016, p. 3).

Em resposta aos excessos e falhas ocorridos durante a implementação da resolução, o Brasil teve uma posição ativa e construtiva como empreendedor normativo, ao propor a Responsabilidade ao Proteger (RwP). Este conceito foi citado pelo Brasil originalmente em 21 de setembro de 2011, por ocasião da abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)⁴, oportunidade em que este evento anual, pela primeira vez na história foi aberto por uma mulher, a presidenta Dilma Rousseff, e propunha a adoção de um conjunto de princípios e parâmetros para a regulação das missões humanitárias, destacadamente para a implementação da R2P (BRAZIL, 2011, p. 5; PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011).⁵

A presente pesquisa relatada e sintetizada neste artigo considera o grande debate sobre normas novas ou modificadas pelos países da periferia mundial e visa identificar onde e como se insere essa proposta normativa da RwP no vasto panorama da evolução das normas de intervenção humanitária, isto é, no meio normativo internacional. Em relação ao modo de inserção da RwP no quadro das normas de intervenção humanitária, foram elencadas algumas possibilidades com base na literatura estudada: inovação, complementação e contestação.

Considerando a Organização das Nações Unidas (ONU) como ambiente dos debates, e examinando o comportamento e o discurso sobre a RwP, procuramos responder se a RwP foi um exemplo de contestação, se buscou complementar ou inovar o escopo das normas, e/ou ações de intervenção humanitária. No entanto, sem olvidar o aspecto do contexto regional e da particularização do ator como integrante do Sul Global. A nossa hipótese é que a RwP foi uma forma contestativa aplicacional complementar à atuação humanitária, isto é, buscou contestar e adicionar valor à dimensão prática, ou melhor, da aplicação da norma, e não ao vasto quadro formal das normas em si, isto é, quanto ao conteúdo substantivo da norma da R2P, utilizando, assim, a tipologia de contestação da Deitelhoff e Zimmermann (2018).

Com o intuito de interpretarmos o processo de construção das normas internacionais, na pesquisa realizada, procuramos evidenciar a dinâmica construtivista das ideias, interesses, normas e comportamento. Posteriormente, evidenciamos também os diferentes modelos de análise sobre difusão das normas globais, já que apreciamos a RwP como um conceito com pretensão de norma global, para entender a dinâmica de evolução das normas de intervenção humanitária, processada pela ocorrência de contestação aos consensos. Tendo em mente este embasamento teórico, diferenciamos os tipos de contestação usando a teoria da contestação, para finalmente localizar e atribuir o papel da RwP na estrutura dinâmica normativa internacional.

Cabe “ressaltar que o Sul Global elabora poucas propostas de normas que sejam construtivas no âmbito global” (STUENKEL, 2013, p. 59, tradução nossa), o que faz com que a iniciativa brasileira seja considerada um elemento importante no processo da multipolarização e de evolução das normas globais.

Vale destacar que existe um questionamento quanto à categorização da RwP como norma, porém, para fins desta análise, consideramos a RwP como uma proposta normativa não concretizada como norma, no entanto, impactada pela

³ Após a aplicação do princípio da R2P é possível identificar uma “desconexão abissal entre o diálogo político em torno da R2P e a realidade no terreno” (KELLY, 2013, p. 52). Neste sentido, a comunidade internacional, na primeira implementação do conceito, propôs soluções decerta forma desconexas da realidade, ao ter como foco somente o objetivo central (proteção dos civis), e ignorar a observação da realidade (atores envolvidos e seus interesses) e as análises de causas e consequências.

⁴ Principal órgão da ONU composto por todos os países membros que se reúnem para discutir questões que impactam a vida de todos os habitantes do planeta.

⁵ A diplomata Maria Luiza Ribeiro Viotti, em 09 de novembro de 2011, proferiu uma declaração em nome do Embaixador Antônio Patriota, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, durante o *12th Open Debate of the Security Council on Protection of Civilians in Armed Conflicts*, no qual anunciou que o Brasil divulgaria em breve um documento conceitual sobre a ideia da RwP mencionada pela presidenta em seu discurso (MRE, 2011). Em seguida, a Representante Permanente do Brasil junto à ONU enviou uma carta ao Secretário-Geral com a nota conceitual anexada e intitulada “Responsabilidade ao Proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito”, e ainda solicitou sua publicação como documento da AGNU e do CSNU com a intenção de chegar ao conhecimento de todos os países membros (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011).

dinâmica das normas, ressaltando a necessidade de recorrer à teoria de difusão de normas na análise da iniciativa normativa (ACHARYA, 2004; FLORINI, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998; WIENER, 2007a). Porém, esse debate teórico não será explorado aqui devido ao formato reduzido desta exposição.

Segundo Antje Wiener (2007c), "as intervenções discursivas são, portanto, consideradas o fator central para avaliar empiricamente o significado das normas", logo utilizamos a análise de conteúdo como metodologia. Portanto, fizemos uso de uma análise do conteúdo dos discursos envolvidos no contexto de criação do conceito para identificar se a RWP foi, ou não, uma forma de contestação no tocante ao escopo das normas de intervenção humanitária em geral, ou particularmente à R2P, ou seja, a norma elaborada pelos países ocidentais.

Salientando assim a importância da diferenciação entre o conteúdo da norma e a implementação, desta divisão primeiramente enfatizada pelo Brasil de acordo com Kenkel e Rosa (2015). Esta separação também é feita pelo Amitav Acharya, quanto às práticas de localização e subsidiariedade, e é feita por Deitelhoff e Zimmermann (2018), quanto aos tipos de contestação: de validade e de aplicação, por isto usamos estas duas perspectivas para a análise em questão. À vista disto, se a RWP foi uma proposta normativa que se encontra como uma contestação à norma existente da R2P, indaga-se em qual desses tipos de contestação a RWP se insere.

Devido à limitação de espaço do artigo, iremos somente apresentar resumidamente as ideias e debates centrais da pesquisa em questão. Dessa forma, estrutura-se o artigo em cinco seções. Primeiramente, apresentaremos a R2P destacando o contexto e as fontes normativas estruturantes da norma, sua consolidação em 2005 e implementação em 2011 a fim de solucionar o conflito na Líbia, e ainda os principais aspectos enfatizados no debate pós-intervenção no âmbito do CSNU. Em seguida, abordaremos a RWP examinando o contexto internacional e institucional do surgimento da nota conceitual e as fontes normativas, com base no arcabouço normativo da R2P. Ademais, relataremos a reação internacional sobre a iniciativa normativa e os principais questionamentos em torno desta. Por último, salientaremos a análise do modo de inserção dessa iniciativa e as considerações finais.

Responsabilidade de Proteger (R2P)

O princípio da R2P se encontra no âmbito do amplo contexto normativo das intervenções humanitárias. O relatório chamado "Responsabilidade de Proteger", apresentou dois princípios-base para o conceito: a "soberania estatal implica responsabilidade, e a responsabilidade primária para a proteção do seu povo é do próprio Estado" (ICISS, 2001, p. XI, tradução nossa), uma vez que a autoridade nacional tem a melhor disposição para evitar, entender e lidar com problemas relacionados à proteção do seu povo. Porém, em situações

[...] onde uma população sofre danos graves, como resultado de uma guerra interna, insurgência, repressão ou a falência do Estado, e o Estado em questão é incapaz de deter esses danos ou evitá-los, o princípio da não-intervenção gera a responsabilidade internacional de proteger (ICISS, 2001, p. XI, tradução nossa).⁶

Nesse sentido, o ICISS modificou o estigma coercitivo associado à ideia de "intervenção humanitária" ao estabelecer que o foco deste conceito não está na noção do "direito" de intervenção, e sim na responsabilidade de todos os Estados de "proteger" os indivíduos (EVANS, 2008, p. 285; ICISS, 2001, p. 11), isto é, no dever moral (ANNAN, 2000, p. 34).⁷ Além do mais, segundo Acharya, "o papel da ICISS no desenvolvimento da R2P não foi apenas "reformular" e, assim,

⁶ É importante evidenciar que o conceito da R2P foi concebido pela primeira vez por Francis Deng, e desenvolvido depois pela ICISS (POWERS, LINDBLAD, *et al.*, 2015, p. 4, tradução nossa).

⁷ "A intervenção humanitária é uma questão delicada, cheia de dificuldades políticas, e não suscetível a respostas fáceis. Mas certamente nenhum princípio jurídico - nem mesmo a soberania - pode jamais proteger crimes contra a humanidade. Quando tais crimes ocorrem e as tentativas pacíficas de detê-los são esgotadas, o Conselho de Segurança tem o dever moral de agir em nome da comunidade internacional. O fato de não podermos proteger as pessoas em todos os lugares não é motivo para não fazer nada quando podemos. A intervenção armada deve sempre permanecer como a opção de último recurso, mas, diante do assassinato em massa, é uma opção que não pode ser abandonada" (ANNAN, 2000, p. 34, tradução nossa).

"suavizar" a ideia de intervenção humanitária do "direito de intervir" à "responsabilidade de proteger", porque essa se tornou controversa demais para os países em desenvolvimento." (ACHARYA, 2015, p. 61, tradução nossa).

De acordo com o autor, a R2P tem em sua origem diversas fontes e contextos, dentre os quais pode-se destacar: o relatório da ICISS, a ideia de intervenção humanitária, a concepção de soberania responsável delineada num contexto africano, os debates sobre os DH e a tradição da guerra justa (ACHARYA, 2015, p. 76). Logo, a R2P não é somente um novo código para intervenção humanitária, mas sim um conceito mais positivo e afirmativo da soberania como responsabilidade (BAN KI-MOON, 2008).

Em 2005, na Cúpula Mundial da ONU, os Estados concordaram, por unanimidade, com esse desenvolvimento conceitual, e adotaram o conceito de "Responsabilidade de Proteger". O contexto normativo sobre as questões humanitárias de intervenção sofreu uma mudança, principalmente quanto aos entendimentos normativos sobre quais seres humanos devem ser protegidos militarmente, e a concepção da forma de implementação de como essa proteção deveria ocorrer (FINNEMORE, 1996a, p. 2). Essa mudança no contexto social se refletiu na consolidação da norma da R2P e no comportamento dos Estados, ao ser possível identificar o consenso quanto ao interesse em proteger não-cristãos, não-europeus e à sua efetivação de forma multilateral sob estratégias coletivas, através da ONU (FINNEMORE, 1996a).

A R2P atingiu o seu auge quando foi usada como base para decisões do CSNU em 2011, na Resolução nº 1973, para autorizar uma intervenção coercitiva na Líbia. Na votação da Resolução nº1973, alguns países se abstiveram, como fez o Brasil, o que não quer dizer que o país apoiava ou negligenciava as atrocidades cometidas pelo Gaddafi (ONU, 2011, p. 6).

As opiniões sobre o caso da Líbia na comunidade internacional em geral divergem consideravelmente: ao passo que alguns o defendem na qualidade de melhor execução do princípio da R2P, outros o caracterizam como um desastre humanitário (ZIEGLER, 2016, p. 2; STUENKEL, 2013, p. 60). Na verdade, identifica-se que o Ocidente considerou um grande sucesso⁸, enquanto o Sul Global viu como um retrocesso (STUENKEL, 2013, p. 60). Entre as principais críticas à intervenção na Líbia, sobressaem-se duas: a parcialidade da OTAN e a mudança de regime (CARPIO, 2014, p. 103).

A partir dos relatos dos países do BRICS durante a votação da Resolução nº1973 é possível identificar que, de modo geral, estes apoiaram parcialmente a resolução no entendimento de que era necessária uma ação internacional drástica (ADAMS, 2012, p. 2), mas eles são considerados relutantes⁹ ao avanço da aplicação da norma¹⁰, uma vez que esta reflete a ordem ocidental liberal estabelecida pela hegemonia americana pós -Guerra Fria (ZIEGLER, 2016, p. 6). Dessa maneira, a relutância das potências emergentes se encontra além da resistência à forma de implementação, já que expressa a repulsa ao processo hierárquico e de relações estáticas de poder pelo qual se desenvolve essa aplicação (KENKEL; DESTRADE, 2019). Desta forma, cabe ressaltar que a R2P representa uma disputa normativa entre o Norte e o Sul Global. Sendo assim, a intenção de criar o princípio, na tentativa de estabelecer uma "ponte" entre o Norte e o Sul, quanto às questões de intervenção humanitária, não se concretizou (IGNATIEFF, 2012).

Esta dissensão e diferença de entendimentos sobre como efetivar a proteção dos civis está conectada com o aspecto mutável dos interesses na análise construtivista, assim como a sua expressão na construção da ação dos Estados (FINNEMORE, 1996a; FINNEMORE, 1996b). Na tentativa de conciliar essas diferentes perspectivas surgiu a proposta brasileira da RWP.

⁸ Segundo Rameh Thakur (2011), a intervenção da OTAN foi um sucesso, e marca o processo de construção da R2P como norma emergente, e aponta que os países que se abstiveram na votação da Resolução nº1973 fizeram uma escolha equivocada ao ficar de fora deste processo.

⁹ Ver conceito de relutância de acordo com Sandra Destradi em Kenkel e Destradi, 2019, p. 5-6.

¹⁰ Aqui se refere à norma da RWP numa concepção formal e jurídica.

Responsabilidade ao Proteger (RwP)

A fim de auxiliar na construção de um consenso de significado sobre os fundamentos da norma o Brasil propôs a RwP. Dito de outro modo, “a RwP é uma tentativa de proteger a R2P de alguns genes ruins em seu próprio DNA” (POWERS, LINDBLAD, *et al.*, 2015, p. 9, tradução nossa), ou seja, aprimorar a R2P.

A intervenção na Líbia em 2011 proporcionou uma oportunidade para o reinício das discussões em torno do contraste entre o princípio da não intervenção, a soberania e os DH, oportunidade aproveitada pelo Brasil (SERRA, 2015, p. 99). A Representante Permanente do Brasil junto à ONU enviou uma carta ao Secretário-Geral com uma nota conceitual anexada e intitulada “Responsabilidade ao Proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito” a fim de explicitar o conceito da RwP mencionada pela presidenta em seu discurso na AGNU.

Durante o período de análise (2011) a ONU, o ambiente institucional do desenvolvimento da norma, foi cenário de uma conjuntura única, na qual o Brasil e todos os países do BRICS estavam presentes no CSNU, fosse entre os P5, como a China e Rússia, ou como membro não permanente, no caso da Índia e África do Sul. O Brasil, nesse período (2010 -2011), era membro não permanente do CSNU o que proporcionou a ele uma oportunidade de realizar um empreendimento de forma a construir consensos entre os membros do conselho, desempenhar a função de agente normalizador¹¹, e ainda demarcar a sua campanha de longa data quanto à necessidade de uma reforma do órgão em questão, para torná-lo mais legítimo e representativo na realidade contemporânea (MRE, [2020]).

Inicialmente, a nota sublinha que a defesa da manutenção da paz e da segurança internacionais, assim como a proteção dos civis, preceitos desenvolvidos desde a criação da ONU, transpassam várias fases, a começar da ideia de intervenções humanitárias, fundamentada no direito de ingerência até o surgimento da R2P (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011).

Quanto à R2P, a nota conceitual da RwP reitera a estruturação da R2P, em três pilares e acrescenta três aspectos limitadores para o uso da força pela comunidade internacional, sobre o terceiro pilar - quando se permite a intervenção pela comunidade internacional, inclusive com a utilização de forças militares - presente no documento da Cúpula Mundial de 2005: o material, o temporal e o formal. (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011, p. 2). Na interpretação brasileira sobre os pilares da R2P, defendem-se que estes deveriam seguir um sequenciamento cronológico e uma subordinação política, de forma a respeitar a concepção de que o uso da força deve ser exercido somente como último recurso, após esgotarem-se todas as soluções diplomáticas (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011, p. 3). Esta ideia de sequenciamento cronológico não tem como fonte o documento da Cúpula Mundial de 2005, e nem o relatório do ICISS, muito menos a Carta da ONU e, na prática, coloca-se em discordância com o modelo de estruturação em três pilares não sequenciais, apresentados pelo Ban Ki-moon em 2009, no relatório “Implementando a Responsabilidade de Proteger” (BAN KIMOON, 2009).

O respectivo documento também trata da crescente percepção de que a R2P pode ser usada para outros fins, que não a proteção de civis, como, por exemplo, para mudança de regimes conforme denunciado por alguns países no caso da intervenção no território líbio, depois de rememorar em uma referência indireta ao caso do Iraque e da Líbia, as intervenções fracassadas da ONU no final do século XX e suas consequências desastrosas para as populações civis (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011, p. 3). Entretanto, na estruturação do conceito pelo ICISS, e no documento de 2005 não existem obstruções quanto aos efeitos e repercussões das ações tomadas sobre a R2P direcionarem-se ao fim do regime vigente (KOLB, 2012, pp.13-14).

O ponto central do desenvolvimento do conceito da RwP defendido pelo Brasil é que

¹¹ O Brasil se aproveitou desta oportunidade de voz para desempenhar o seu almejado papel de porta-voz do Sul Global (STEFAN, 2016, p. 109). Porém, o fim do mandato no CSNU limitou o seu posicionamento como empreendedor normativo (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 394).

[...] ao exercer a responsabilidade de proteger [R2P], a comunidade internacional deve mostrar uma grande responsabilidade enquanto protege [RwP]. Ambos conceitos devem evoluir juntos, com base em um conjunto acordado de princípios, parâmetros e procedimentos fundamentais: [...] (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011, pp. 3-4, tradução nossa).

Quanto à esse conjunto de princípios, parâmetros e procedimentos, resumem-se os pontos principais: 1) a primazia da prevenção, destacando-se a diplomacia preventiva para reduzir o risco de conflitos armados e custos humanos a eles associados; 2) o esgotamento de todos os meios pacíficos disponíveis para proteção dos civis; 3) o respeito aos princípios e propósitos da Carta da ONU e ao consenso estabelecido em 2005; 4) o uso da força vinculado à autorização do CSNU ou AGNU, em circunstâncias excepcionais, conforme o mecanismo “Unidos pela Paz”, e limitado por elementos legais, operacionais e temporais; 5) o uso da força também não deve gerar cenário mais violento e instável do que aquele que foi autorizado a impedir, assim como o seu exercício deve ser criterioso, limitado e proporcional aos objetivos do mandato; 6) o aprimoramento dos procedimentos do CSNU para monitorar a implementação dos mandatos e responsabilização daqueles autorizados a utilizar a força, de forma a garantir que exerçam a responsabilidade que lhes cabe enquanto buscam proteger as populações; e 7) esses parâmetros devem ser considerados durante toda a vigência da resolução do CSNU (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011, pp. 3-4).

Realizando uma análise das fontes normativas possíveis destes, em meio ao conjunto normativo da R2P, a proposta tem proveniência implícita nas tradições da teoria da guerra justa, e explicitamente no DI, igualmente a R2P, assim como na Carta da ONU¹² e no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI).¹³ Além do mais, em um dos seus tópicos destaca-se que a execução do uso da força deve respeitar o DI, especialmente o DIH e o DICA, o que só reforça a limitação das normas e princípios internacionais a esses arcabouços de regras. Ainda sobre as fontes da RwP apreciadas, acrescentam-se: o relatório R2P do ICISS, o qual não foi literalmente citado na nota conceitual, os relatórios do Secretário-Geral, particularmente o do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças de 2004, e o Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 (ICISS, 2001, p. XII; ONU, 2004, pp. 66-67; UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, p. 31 e 32). A presente pesquisa procurou comparar e relacionar as fontes normativas de cada princípio, respectivamente, porém, por falta de espaço, não apresentaremos aqui a comparação detalhada.

Reação internacional à RwP

O Brasil, por meio da RwP, reafirma o seu comprometimento e aceitação dos princípios da R2P, e busca relembrar princípios já presentes na base normativa da R2P que estabelecem critérios para o uso da força. Consequentemente, verificou-se uma polarização de opiniões sobre a intenção brasileira e a contribuição da RwP, para o debate das intervenções humanitárias (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016).

Em 21 de fevereiro de 2012, a missão brasileira permanente na ONU organizou um debate informal sobre a nota conceitual com a presença do Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, e o Assessor Especial da ONU para a R2P, Edward Luck. Nesta reunião, estiveram presentes trinta e sete Estados-membros, algumas ONGs, observadores, e três organizações da sociedade civil: *Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P)*¹⁴, *Campaign for Innocent Victims in Conflict (CIVIC)*¹⁵, and *Human Rights Watch (HRW)*¹⁶, assim como o Assessor Especial da ONU para a Prevenção do

¹² Vale destacar que a reivindicação da RwP por um melhoramento dos processos do CSNU, apesar de imprecisa, pois que não especifica que procedimentos, em particular, precisam ser aperfeiçoados, pode resgatar uma questão importante quanto à aplicação do Artigo 42, Capítulo VII da Carta da ONU.

¹³ O TPI é o primeiro tribunal criminal internacional permanente do mundo, e investiga e julga indivíduos acusados dos mais graves crimes como crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão (ICC, [2020]). Sendo alguns destes compreendidos no arcabouço da R2P.

¹⁴ *Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P)* foi criado em 2008, com o intuito de defender a R2P e mobilizar a comunidade internacional para ações em prol da proteção das populações de crimes de atrocidade em massa. (GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, [2020]).

¹⁵ *Campaign for Innocent Victims in Conflict (CIVIC)* é uma organização fundada em 2003 por Marla Ruzicka, que representa a voz dos civis envolvidos em conflitos em todo o mundo, buscando formas de prevenir e responder os danos aos civis. (CENTER FOR CIVILIANS IN CONFLICT, [2020]).

¹⁶ *Human Rights Watch (HRW)* investiga e relata abusos dos DH ocorridos em todos os cantos do mundo. (HUMAN RIGHTS WATCH, [2020]).

Genocídio, Francis Deng (ICRtoP, 2012, p. 1). Nessa reunião é possível ter uma percepção geral da opinião dos países membros da ONU quanto à ideia da RWP proposta pelo Brasil. Analisamos as declarações de doze países (Estados Unidos, Alemanha, Dinamarca, Gana, Austrália, Costa Rica, Portugal, Guatemala, África do Sul, Quênia, Venezuela e Holanda), e da União Europeia. A seleção dos depoimentos se utilizou do critério de pertinência para a análise em questão, e a disponibilidade dos argumentos.

A maioria das declarações dos representantes dos Estados reforça a consolidação do consenso instituído sobre a estrutura do R2P durante a Cúpula Mundial de 2005, como base para as discussões, demarcando que o debate sobre a RWP não veio buscar uma renegociação da R2P, mas sim desenvolver a implementação da norma (ICRtoP, 2012, p. 2). Como, por exemplo, o depoimento de Portugal o qual expôs a sua opinião ao afirmar que “[...] a proposta brasileira não muda, ou pretende mudar o conceito de R2P sobre o qual o consenso deve ser preservado” (PORTUGAL, 2012, p.1, tradução nossa).

Após a exposição dos depoimentos e opiniões, e/ou visões de determinados países sobre a RWP, podemos sumarizar que o papel primordial da prevenção foi um aspecto de consonância entre os Estados. Já o sequenciamento cronológico dos três pilares e dos respectivos diferentes meios de reação internacional do terceiro pilar foi repellido pela maioria dos Estados-membros, na crença de que ambos os pilares apresentam semelhante relevância, com exceção da Índia e da Malásia, que se colocaram a favor (ICRtoP, 2012, p. 3).

Na consideração da RWP, de forma geral, alguns Estados examinaram a nota conceitual somente como um conjunto de orientações para implementação da R2P, enquanto outros apreciaram a potencialidade construtiva do conceito sobre a R2P. Entretanto, a perspectiva predominante era a ideia de complementação entre as concepções, com ressalva para a visão do Quênia, que se referiu às duas noções como conceitos de mesmo nível (KOLB, 2012, p. 19). Guatemala, por exemplo, defendeu que a RWP buscou “[...] explorar com mais detalhes exatamente os aspectos que geram mais controvérsia. Essa é outra maneira de dizer que o Brasil está fornecendo ideias construtivas para um debate que continua a ser indispensável, [...]” (GUATEMALA, 2012, p.2, tradução nossa).

Sob a análise dos depoimentos dos Estados-membros, percebeu-se a desconfiança, especialmente dos países do Norte Global, com a RWP, representada pela noção de concorrência ou competição entre a R2P e a RWP (SERRA, 2015, p. 56). Não obstante, nota-se um entendimento compartilhado de que a proposta da RWP serviu como reativadora do debate sobre formas de implementação da R2P, mesmo por parte dos países mais indagadores, e que no futuro deveria ser organizado um debate sobre a R2P na sua totalidade, e as ações possíveis sob o terceiro pilar (SERRA, 2015, p. 56; ICRtoP, 2012).

Percebe-se que tanto países do Norte quanto do Sul Global questionaram a RWP, e inicialmente os primeiros o percebiam muito restritivo, enquanto os últimos, especialmente outros integrantes do BRICS, como a Rússia, flexível demais (STEFAN, 2016, p. 106; BENNER, 2013, p. 44; STUENKEL, 2012).

[...] em inícios de 2012, o Ocidente não estava ainda preparado para tal [um país do Sul Global propondo debate sobre uma norma], o Brasil se viu rejeitado de praticamente todos os lados. Não apenas o Ocidente em grande medida reagiu negativamente. [...]. Mas também a China e a Rússia mostraram-se céticas, porque a RWP brasileira continha um endosso da necessidade de intervir em casos graves. Enquanto isso, outras potências emergentes, como a Índia e a África do Sul, não tinham muito a dizer sobre a iniciativa RWP. (BENNER, 2013, p. 44).

De modo geral, a polarização de críticas sobre a RWP estava entre os que acreditavam que a RWP era um avanço para a R2P, ao harmonizá-la com as preocupações do Sul Global, e os que defendiam que era uma forma de dificultar a efetivação da implementação da R2P (KENKEL; ROSA, 2015, pp. 20 e 21). Não obstante, com o passar do tempo, alguns países ocidentais consideraram a capacidade da RWP de contribuir, para se evitar a oposição entre o “Ocidente e os que propõem um conceito absolutista de soberania, como a Rússia e a China” (BENNER, 2013, p. 39); ou seja, entre o Norte e o Sul Global, principalmente em torno do terceiro pilar da R2P (QUINTON-BROWN, 2013, p. 63; KENKEL; STEFAN, 2016, p. 51). Segundo o representante de Gana na ONU,

se a R2P reconfortar nossas populações de proteção onde quer que estejam, o RWP deve incentivar nossos povos e seus respectivos governos a permanecer comprometidos com a R2P. [...] Portanto, incentivamos o apoio a essa iniciativa oportuna, que só pode servir para fortalecer o conceito de R2P, garantir uma implementação eficaz e promover a propriedade global do processo. (GANA, 2012, p. 2, tradução nossa).

Em outros termos, a RwP seria uma forma de agregar as diferentes visões dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, sobre as questões de intervenção (KENKEL; ROSA, 2015, p. 20). De tal maneira, houve a alusão do conceito da RwP em uma seção do relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a R2P, denominado “Responsabilidade de proteger: resposta oportuna e decisiva”, emitido em 25 de julho de 2012 (BAN KI-MOON, 2012, p. 13). Sendo, a RwP, por sua vez, um exemplo de como o debate sobre as intervenções humanitárias se converteu em um *locus* identificado pelas potências emergentes para dar conteúdo normativo a sua relutância à ordem assente (KENKEL; MARTINS, 2016, p. 23).

Análise da iniciativa normativa do Brasil (RwP)

Interessados em alcançar o objetivo da pesquisa, isto é, descobrir o modo de inserção da RwP no quadro das normas de intervenção humanitária, analisa-se em seguida as seguintes perspectivas: complementação, inovação e contestação. O objetivo do Brasil com a RwP, conforme discurso dos representantes do país, foi complementar, e ajudou no crescimento conjunto da R2P e RwP, e não se caracterizou como um ataque ou competição ao consenso internacional estabelecido em 2005 na Cúpula Mundial. Elucidando assim a coerência e compatibilidade da RwP com a R2P. A RwP se caracteriza como uma proposta normativa sobre uma outra regra existente, a R2P, de modo a acrescentar critérios e reforçar a sua aplicação apresentada por um país do Sul Global.

Na votação da Resolução nº1973, apesar de não terem se verificado votos contrários, num primeiro momento, a interpretação da abstenção do Brasil poderia expressar uma possível reprovação à R2P, principalmente quanto ao seu terceiro pilar. Entretanto, após analisar a justificativa dada pelo Brasil no momento da votação, e a RwP detalhadamente, verifica-se que a visão do país, quanto à implementação da R2P, era interpretada de forma divergente da maioria do CSNU, ou ainda, quanto aos redatores da resolução (ONU, 2011, p. 6; ADAMS, 2012, p. 2).¹⁷

O Brasil estava preocupado com a letra do mandato, isto é, achava que o uso da força não era a melhor resposta às atrocidades cometidas por Gadaffi (ONU, 2011, p. 6), o que não quer dizer que este reprovava a R2P, mas que já considerava o princípio do uso da força como último recurso. Ele ainda destacou que esta medida, no caso da Líbia, poderia causar mais danos aos civis ao invés de protegê-los, o que remonta ao princípio do equilíbrio das consequências (ONU, 2011, p. 6). Portanto, a interpretação do Brasil quanto à implementação da R2P realizada já no caso da Líbia, anterior à proposta normativa, é diferente do consenso comum entre a maioria dos Estados-membros, e já incluía os princípios que foram detalhados na RwP, o que nos faz constatar que a RwP reflete a compreensão deste país sobre as diretrizes práticas da norma.

Além de refletir o seu entendimento, ele também possivelmente espelha a percepção de outros países, uma vez que estes apoiam a ideia, mas também retrata princípios de política externa do Brasil como diplomacia e diálogo, ao defender que estas seriam as melhores formas de garantir a proteção da população da Líbia. Sendo assim, países que concordaram, de certa forma, com os aspectos da RwP, destacados pelo Brasil, também compartilham entendimentos semelhantes sobre estes princípios, e, por isto, demarcaram um apoio à ideia (KOLB, 2012, pp. 19 -20; SERRA, 2015, p. 56). Seriam eles, segundo a nossa análise, o Quênia, a África do Sul e a Venezuela.

Quanto à questão colocada sobre o aspecto inovador da RwP, a maior parte da literatura afirma que não houve inovação. A partir da análise dos princípios da RwP, detalhadamente e em confrontação com o acervo da R2P, realmente

¹⁷ Relembrando que os redatores da resolução foram: Estados Unidos, Reino Unido, França e Líbano (GONÇALVES; SOCHACZEWSKI, 2015, p. 777).

não se verificam inovações conceituais nos critérios expostos, em vista de que todos retomam princípios já presentes no grande quadro de regras das intervenções humanitárias, mas o esforço em esquematizar estes de forma concisa, e realizar uma reunião exclusiva para discuti-los pode ser considerado um empreendimento inovador incremental.¹⁸

Nunca antes perguntas sobre quem deveria intervir, sob que autoridade legítima e com quais mecanismos de transparência e responsabilidade foram debatidas de maneira tão explícita em um ambiente com um público tão amplo e com esse nível de detalhe (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 394, tradução nossa).

Vale destacar que o princípio da RWP não foi incorporado ou infundido ao quadro normativo global formalmente, e nem teve expressão no discurso e nem no comportamento prático dos atores alvos da norma. A RWP é abstrata e não apresenta evidências físicas, com exceção de uma nota conceitual e algumas menções em discursos e relatórios sem caráter vinculativo.

Segundo a definição de contestação da Wiener (2004), como “o leque de práticas sociais, que expressam discursivamente a reprovação de normas” (WIENER, 2014, p. 1, tradução nossa), e sob a apreciação do discurso e da nota conceitual do Brasil na ONU, a RWP é um exemplo de contestação à norma existente da R2P. Porém, conforme estabelecido por Deitelhoff e Zimmermann (2018), existem dois tipos de contestação: de validade¹⁹ e da aplicação²⁰, e questiona-se em qual destes tipos a RWP se insere.

A partir da análise das fontes normativas das diretrizes da RWP foi possível perceber que, de modo geral, estas já existiam no histórico normativo da construção da R2P, apesar de não constar expressamente no documento de 2005 que representa a consolidação do consenso internacional sobre as intervenções para proteção de civis em casos extremos (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011). Desta forma, constata-se que a proposta do Brasil não acrescentou, e nem rejeitou o valor normativo quanto ao conteúdo da norma em si, o que não a caracteriza como uma contestação de validade.²¹ Além do mais, o Brasil aceitou a R2P integralmente, com base no documento de 2005 (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011). Porém, por retomar alguns princípios e critérios não especificados na consolidação, e que são usualmente apreciados durante a implementação da norma, ou seja, no momento da execução do mandato autorizado pelo CSNU, configura-se como uma contestação aplicacional.

A contestação da aplicação envolve o comportamento exigido das pessoas às quais se aplica a norma em uma situação específica, como direcionado pelos critérios elencados na RWP quanto ao comportamento em campo nas operações sob a R2P, ou ainda à adequação da aplicação de uma norma em uma situação especial, conforme enfatizado na análise de caso a caso. Ademais, dependendo das circunstâncias particulares, esta contestação envolve uma nova compreensão da aplicação da norma, e do comportamento apropriado exigido aos destinatários (DEITELHOFF; ZIMMERMANN, 2018, p. 2).

Resumindo, “o RWP foi, com efeito, uma forma de reconceitualização da norma RtoP e um apelo à mais debate e deliberação sobre, não apenas o que era RtoP, mas como implementá-lo efetivamente para realmente salvar vidas” (POWERS, LINDBLAD, *et al.*, 2015, p. 5, tradução nossa).

¹⁸ Utilizamos aqui a concepção de inovação incremental, com base no conceito empregado no âmbito econômico quanto as relações entre Ciência, Tecnologia e Inovação, no qual a inovação pode ser tanto radical quanto incremental (ABERNATHY; UTTERBACK, 1978). “A inovação incremental é compreendida como a exploração de formas existentes ou tecnológicas, podendo tanto melhorar qualquer coisa que já existe ou re-configurar uma forma ou tecnologia existente para servir a outros propósitos” (DAY; SCHOEMAKER; GUNTHER, 2003). Numa analogia com a RWP, pode-se constatar que esta significou uma inovação incremental.

¹⁹ Segundo as autoras, questionamentos sobre o núcleo das normas, isto é, as alegações básicas da norma, de sua essência, o pilar da sua obrigação normativa, ou melhor, as expectativas normativas compartilhadas caracterizam a contestação sobre a validade (DEITELHOFF; ZIMMERMANN, 2018, p. 2).

²⁰ Quanto aos discursos de contestação da aplicação da norma, esses abrangem a compatibilidade da norma à situação em questão, por meio de uma avaliação do nível de congruência entre a norma e as particularidades do momento. O ponto central engloba interrogações sobre as ações requeridas pela norma na circunstância especial, e como será feita a seleção da norma que será aplicada em determinado contexto quando várias normas puderem ser empregadas (DEITELHOFF; ZIMMERMANN, 2018, p. 7).

²¹ De acordo com Kenkel e Destradi, as potências ocidentais continuam a interpretar a relutância das potências emergentes como contestação à validade da norma. (KENKEL; DESTRADE, 2019, p. 7).

Ao retomar alguns princípios e critérios não especificados na consolidação, a RwP ampliou o debate, principalmente, em situações que exigem o uso da força, e discutir sobre eles contribui para a eficiência de sua utilização na prática. Até porque existem diferentes entendimentos sobre os significados de cada princípio, e incitar o seu debate e apresentar a sua visão sobre ele, como fez o Brasil, por meio da criação dessa nota conceitual, foi uma forma de provocar uma faísca quanto à procura de uma consonância dentre os seus diferentes entendimentos e significados em uso. Porém, essa faísca encontrou anteparo e não conseguiu vingar. O Brasil não consolidou o debate sobre a RwP e nem o consenso sobre os significados de seus princípios ou a sua implementação, fazendo-nos questionar as razões desta ausência de seguimento cristalizando o seu caráter propositivo.

O Brasil não mencionou mais o conceito da RwP nas sessões de abertura da AGNU depois de 2012, na sexagésima sétima sessão, apesar de ter sido acrescentado em alguns debates e documentos²², e o ministro Patriota ainda mencioná-lo em seus discursos e artigos em 2013.²³ A temática das intervenções humanitárias e, especificamente, o uso da força, não deixaram de ser prioridade, ou de ter importância para o país, porém a promoção e propaganda do conceito não estavam mais na agenda do governo (WELSH, QUINTON-BROWN; MACDIARMID, 2013, p. 8; TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016, p.143).

No discurso da abertura da 67ª Sessão da AGNU, em setembro de 2013, o Brasil não aproveitou a oportunidade para aprofundar esta iniciativa, configurando uma postura tímida, já que “não se lançou à qualquer esforço diplomático para ampliar a coalisão RwP” (BENNER, 2013, p. 43; STUENKEL, 2013, p. 61; STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 394). Deste modo, a presente pesquisa buscou, também, identificar que fatores explicam a falta de esforço do Brasil em consolidar o conceito da RwP. Elencamos e exploramos cinco possíveis razões para a ausência da implementação da RwP, e consequente evolução da norma: as alterações do contexto doméstico e institucional; a presença, e/ou retirada do empreendedor normativo representado pelo Patriota; o alto custo diplomático do empreendimento; e a falta de articulação de apoio com outros atores no ambiente normativo.

Após análise constatou-se que as razões elencadas esclarecem a não consolidação do conceito da RwP, e paralelamente, a falta de implementação. Vale ressaltar que os três primeiros motivos, além de explicar o desmantelamento da promoção do conceito, também se apresentam como fatores viabilizadores da iniciativa empreendedora do Brasil. Porém, essencialmente, destacou-se a falta de articulação do conceito com outros países com visões similares no ambiente normativo como motivo principal. Sendo assim, a RwP é uma iniciativa normativa empreendedora do Sul Global devido à posição de seu criador, e não de uma coordenação e um consenso dos países da periferia mundial e, como resultado, não evoluiu no quadro normativo.

Considerações Finais

A presente pesquisa considerou um fragmento do grande panorama de evolução das normas de intervenção humanitária de forma geral, ou seja, das regras que envolvem o emprego da força no intuito de apresentar onde e como normas novas, ou melhor, modificadas pelos países da periferia mundial, particularmente a RwP, se inserem no meio normativo internacional. Desta maneira, após relatar a mudança verificada nos entendimentos sobre o objetivo do uso da força e no contexto normativo internacional, sob uma visão sistêmica, contextualizamos o surgimento da R2P, norma que a RwP buscou contestar.

²² Como por exemplo, na III Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)²² em Lima, onde foi elaborada a Declaração de Lima que reforça os princípios da RwP e afirma apoio total ao conceito (MRE, 2012); e na VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), no Uruguai, onde foi estabelecida a Declaração de Montevideu, na qual os países concordam em reconhecer a contribuição útil do Brasil através do conceito.

²³ Antônio Patriota, em 2013, se esforçou na divulgação da RwP ao mencionar a sua importância em seus discursos e artigos, como por exemplo, no Debate Aberto do CSNU sobre Proteção de Civis em Conflitos Armados, em Nova York; na 22ª Sessão do UNHRC, em Genebra; no seminário sobre o papel do Brasil nas estruturas de governança global no *Peace Research Institute Oslo* (PRIO). (PATRIOTA, 2016, pp. 117-121 e 177).

No contexto de ausência de um consenso sobre o uso da força para proteção de civis em casos extremos identificou-se uma situação de conflito de significados que a R2P procurou resolver, porém, após a sua aplicação na intervenção militar na Líbia, representada pela Resolução nº1973, que teve cinco abstenções de voto, verificou-se a persistência da divergência de interpretações sobre os princípios-base da norma.

A partir da perspectiva de que todas as pessoas possuem uma bagagem normativa específica (WIENER, 2007b, p. 14), acreditamos que as interpretações sobre o significado dos critérios da R2P e RwP alteram-se segundo o contexto de cada país, assim como o seu local na hierarquia internacional. Sendo assim, o entusiasmo do Brasil com esta proposta não deriva somente de fatores externos, do mesmo modo que também não é determinada apenas por reivindicações internas, mas é consequência de mudanças no quadro normativo em geral somado ao contexto regional, doméstico e institucional.

A RwP foi abordada como exemplo de uma tentativa normativa imersa no escopo internacional das regras sobre o uso da força, mas ressaltando o seu caráter propositivo, decorrente da falta de disposição do Brasil em consolidar o conceito no âmbito da ONU. Tendo vista que o posicionamento ativo e construtivo do Brasil ao se dispor a contribuir com o debate da R2P e torná-lo mais refinado e produtivo, foi limitado por alguns fatores domésticos, institucionais e operacionais.

Conforme discurso dos principais representantes do país na ONU, o objetivo do Brasil foi complementar e ajudar no crescimento conjunto da R2P e RwP, e não se caracterizou como um ataque ou competição à consonância internacional sobre a temática. A nota conceitual procurou clarificar o significado, isto é, o entendimento de uma norma universal criada por países ocidentais, de modo a contribuir com o seu desenvolvimento e incluir a sua perspectiva, ou melhor, a interpretação dos países do Sul Global.

Após a análise comparativa dos princípios colocados pela RwP, e as fontes normativas da R2P, identificamos que a iniciativa brasileira não foi inovativa referente ao conteúdo. Não obstante o esforço em esquematizar estes de forma concisa, e realizar uma reunião exclusiva para discuti-los pode ser considerado um incremento.

Utilizando a tipificação de contestação de Deitelhoff e Zimmermann, constata-se que a proposta do Brasil não foi contestação de validade, pois não se refere à base conceitual da norma, mas ao operacional desta. Além do mais, o Brasil aceitou a R2P integralmente, com base no documento de 2005. Porém, por retomar alguns princípios e critérios não especificados na consolidação, e que são usualmente apreciados durante a implementação da norma, a RwP representa uma contestação aplicacional.

Sob uma visão sistêmica, a RwP é a expressão da relutância de países da periferia mundial em relação à dominância ocidental sobre as definições e implementação do uso da força no cenário internacional. Especificamente, da desigualdade de poder de decisão no CSNU. Deste modo, a RwP é exemplo de uma forma de agência de países periféricos na dinâmica normativa.

O histórico da participação brasileira em operações de paz da ONU, e sua correlação com a política externa, evidencia que o nível de engajamento e relevância da presença brasileira nas missões de paz atingiu um patamar capaz de causar um impacto na dinâmica global de intervenções humanitárias. Com o intuito de complementar este efeito e reforçar sua posição de ator global, a RwP foi elaborada pelo Brasil na oportunidade em que este percebeu uma brecha para o questionamento dos reflexos da estrutura hierárquica do CSNU.

Enfim, a RwP foi uma forma de contribuição complementar à atuação humanitária, por adicionar valor à dimensão prática quanto à aplicação da norma legitimadora das intervenções, de maneira menos onerosa, isto é, sem os grandes gastos militares expendidos nas operações de paz. Portanto, podemos caracterizar a RwP como uma iniciativa normativa contestativa aplicacional do Sul Global complementar à atuação humanitária.

Reconhecemos que a presente análise não esgota o debate acerca da etapa contestativa das normas de intervenção humanitária, mas acreditamos que o corrente trabalho ajudou a elucidar, que ainda existem conflitos e divergências de entendimentos normativos, no vasto quadro das intervenções humanitárias, principalmente, sob a perspectiva de um país

do Sul Global. Desejamos que a elucidação destes desentendimentos possibilite um avanço nas tentativas de proteção das populações de casos de violência extrema.

Referências

- ABERNATHY, W.; UTTERBACK, J. Patterns of industrial innovation. **Technology Review**, v. 80, n. 7, June/July 1978.
- ACHARYA, A. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, v. 58, n. 2, p. 239-275, Spring 2004.
- ACHARYA, A. The Responsibility to Protect and a theory of norm circulation. In: THAKUR, R.; MALEY, W. **Theorising the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 59-78.
- ADAMS, S. Emergent Powers: India, Brazil, South Africa and the Responsibility to Protect. **The World Post**, 2012. Disponível em: <https://www.huffingtonpost.com/simon-adams/un-india-brazil-south-africa_b_1896975.html>. Acesso em: 06 Novembro 2017.
- ANNAN, K. **We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. Report of the Secretary-General**. UN. New York. 2000. (A/54/2000).
- BAN KI-MOON. Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World, Berlin, 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2008/sgsm11701.doc.htm>>. Acesso em: 7 Dezembro 2016.
- BAN KI-MOON. **Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General**. UN. New York. 2009. (A/63/677).
- BAN KI-MOON. **Responsibility to protect: timely and decisive response. Report of the Secretary-General**. UN. New York. 2012. (A/66/874-S/2012/578).
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. **International Affairs**, v. 4, n. 87, p. 825-850, 2011.
- BENNER, T. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. **Política Externa**, v. 21, n. 4, Abr/Mai/Jun 2013.
- BIERRENBACH, A. M. **O conceito de Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- BIGATÃO, J. D. P. **Manutenção da Paz e Resolução de Conflitos: Respostas das Nações Unidas aos Conflitos Armados Intra-estatais na década de 1990**. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). São Paulo. 2009.
- BRAZIL. Statement by H.E. Dilma Rousseff, President of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 66th Session of the United Nations General Assembly, New York, 21 September 2011. Disponível em: <http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR_en_0.pdf>. Acesso em: 05 janeiro 2020.
- CARPIO, D. F. S. V. D. **A responsabilidade de proteger e o conselho de segurança das nações unidas: uma análise dos argumentos apresentados no caso da intervenção humanitária na Líbia e o reflexo no caso sírio no período 2011-2012**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 169. 2014.
- CENTER FOR CIVILIANS IN CONFLICT. About us, [2020]. Disponível em: <<https://civiliansinconflict.org/about-us/>>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- DAY, G. S.; SCHOEMAKER, P.; GUNTHER, R. **Gestão de Tecnologias Emergentes: A visão de Wharton School**. [S.l.]: Bookman, 2003.
- DEITELHOFF, N.; ZIMMERMANN, L. Things we lost in the fire: How different types of contestation affect the robustness of international norms. **International Studies Review**, 2018. 1-26.
- DIGOLIN, K. A. **Cooperação em Operações de Paz: Atuações e Iniciativas Conjuntas entre Argentina, Brasil e Chile**. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo. 2018.
- EVANS, G. The Responsibility to protect: an idea whose time has come and gone? **International Relations**, v. 22, n. 3, p. 283-298, 2008.
- FINNEMORE, M. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In: KATZENSTEIN, P. **The Culture of National Security**. New York: Columbia University Press, 1996a.
- FINNEMORE, M. **National interests in international society**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1996b.
- FINNEMORE, M. **The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2003.
- FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998

FLORINI, A. The Evolution of International norms. In: **International Studies Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 363-389, September 1996.

GHANA. **Statement by the Permanent Representative of Ghana, William Awinador-Kanyirige at the Informal Discussion on the “Responsibility while Protecting” Initiative**. [S.l.]. 2012.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. About us, [2020]. Disponível em: <<https://www.globalr2p.org/about/>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

GONÇALVES, A. C.; SOCHACZEWSKI, M. Intervenção na Líbia e “Primavera Árabe”: Interpretações Possíveis. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 36, p. 769-780, Setembro/Dezembro 2015.

GUATEMALA. **Remarks of Gert Rosenthal, permanent representative of Guatemala to the United Nations at the informal discussion on “the responsibility while protecting” organized by the permanent mission of Brazil to the United Nations**. [S.l.]. 2012.

HUMAN RIGHTS WATCH. About us, [2020]. Disponível em: <<https://www.hrw.org/about/about-us>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ICC. About. **International Criminal Court**, [2020]. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/about>>. Acesso em: 14 fevereiro 2020.

ICISS. **The Responsibility to Protect**: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. International Development Research. Ottawa: [s.n.]. 2001.

ICRTP. International Coalition for the Responsibility to Protect. **United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting”** 21 February 2012, 2012. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>>. Acesso em: 23 janeiro 2020.

IGNATIEFF, M. How Syria divided the world. **NYR Daily**, 11 July 2012. Disponível em: <<http://www.nybooks.com/daily/2012/07/11/syria-proxy-war-russia-china/?printpage=true>>.

KELLY, M. Lutando pela vida dos outros: R2P, RWP e a utilidade da força para proteger civis. **A implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos Rumos para a Paz e Segurança Internacional**, Brasília, Março 2013.

KENKEL, K. M.; MARTINS, M. T. Emerging Powers and the Notion of International Responsibility: moral duty or shifting goalpost? **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 1, 2016.

KENKEL, K. M.; ROSA, F. D. Localization and Subsidiarity in Brazil’s Engagement with the Responsibility to Protect. **Global Responsibility to Protect**, v. 7, n. 3/4, p. 325-349, 2015.

KENKEL, K. M.; STEFAN, C. G. Brazil and the Responsibility While Protecting Initiative: Norms and the Timing of Diplomatic Support. **Global Governance**, v. 22, p. 41-58, 2016.

KENKEL, K.; DESTRADE, S. Explaining emerging powers’ reluctance to adopt intervention norms: normative contestation and hierarchies of responsibility. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 1, 2019.

KOLB, A. S. The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes? **Global Governance Institute**, Belgium, September 2012.

MRE. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU, [2020]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/137-o-brasil-e-o-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 2 janeiro 2019.

MRE. Statement of Brazil at the 12th Open Debate of the Security Council on Protection of Civilians in Armed Conflicts, New York, 09 november 2011. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/2011%2011%2009%20Maria%20Luiza%20Viotti%20CSNU%20%20Debate%20Aberto%20sobre%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20de%20Civis%20em%20Conflito%20Armado.pdf>>. Acesso em: 06 março 2020.

MRE. III Cúpula América do Sul-Países Árabes – Declaração de Lima, Lima, 03 Outubro 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3164-iii-cupula-america-do-sul-paises-arabes-declaracao-de-lima>>. Acesso em: 15 maio 2020.

ONU. **S/PV.6498**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 2011.

ONU. **A more secure world**: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change. [S.l.]: [s.n.]. 2004

PATRIOTA, A. D. A. **Política externa brasileira**: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013). Brasília: FUNAG, v. 2, 2016.

PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS. **Responsibility while protecting**: elements for the development and promotion of a concept, Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. A/66/551-S/2011/701. New York: Official Records of the Security Council. 2011. p. 2-4.

PORTUGAL. **Statement by the Permanent Representative of Portugal, H. E. Ambassador José Filipe Moraes Cabral, Informal Discussion on the “Responsibility While Protecting” Initiative.** [S.l.]. 2012

POWERS, M. M. et al. Responsibility While Protecting: Implementation and the Future of the Responsibility to Protect. **Columbia Global Policy Initiative**, abril 2015. Disponível em: <<https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8D23F56>>. Acesso em: 10 maio 2020.

QUINTON-BROWN, P. The Responsibility While Protecting: Linchpin or Trojan Horse? **Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?**, Brasília, March 2013.

SERRA, M. C. **Responsabilidade ao proteger: inovação do posicionamento brasileiro na Organização das Nações Unidas?** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas. João Pessoa, p. 120, 2015.

STEFAN, C. G. On non-Western norm shapers: Brazil and the Responsibility while Protecting. **European Journal of International Security**, v. 2, p. 88-110, 2016.

STUENKEL, O. BRICS and the ‘Responsibility While Protecting Concept’. **The Hindu**, 2012. Disponível em: <<https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/BRICS-and-the-%E2%80%98Responsibility-while-Protecting%E2%80%99-concept/article13072481.ece>>. Acesso em: 27 Abril 2020.

STUENKEL, O. Brazil as a norm entrepreneur: the Responsibility While Protecting. **Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?**, Brasília, March 2013.

STUENKEL, O.; TOURINHO, M. Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect. **Conflict, Security & Development**, v. 14, n. 4, p. 379-402, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/14678802.2014.930593>>.

THAKUR, R. International Authority and the Responsibility to Protect. **European Journal of International Law**, v. 23, n. 1, 2012.

TOURINHO, M.; STUENKEL, O.; BROCKMEIER, S. “Responsibility while Protecting”: Reforming R2P Implementation. **Global Society**, v. 30, n. 1, p. 134-150, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13600826.2015.1094452>>.

UN GENERAL ASSEMBLY. **2005 World Summit Outcome**. GAOR. Sixtieth Session. 2005.A/60/L.1.

WELSH, J.; QUINTON-BROWN, P.; MACDIARMID, V. Brazil’s ‘Responsibility while Protecting’ Proposal: A Canadian Perspective. **Canadian Centre for the Responsibility to Protect**, February 2013. Disponível em: <<http://ccr2p.org/publications-3>>. Acesso em: 23 Fevereiro 2020.

WIENER, A. Contested Meanings of Norms: A Research Framework. **Comparative European Politics**, n. 5, p. 1-17, 2007a.

WIENER, A. Making normative meaning accountable in international politics. **WZB Discussion Paper**, Berlin, v. SP IV 2007-305, 2007b.

WIENER, A. The Dual Quality of Norms and Governance beyond the State: Sociological and Normative Approaches to Interaction. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, v. 10, n. 1, p. 47-69, March 2007c.

WIENER, A. **A Theory of Contestation**. Berlin: Springer, 2014.

ZIEGLER, C. Critical perspectives on the Responsibility to Protect: BRICS and beyond. **International Relations**, p. 1-16, July 2016.

Funções de colaboração exercidas

Ana Clara Figueira Guimarães:

Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Recursos; Obtenção de financiamento; Investigação; Escrita (primeira redação);

Luís Alexandre Fuccille:

Validação; Obtenção de financiamento; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

On Alawization in Syria

Sobre Alauização na Síria

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113987>

Gabriela Santos da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

silva.gaabii@gmail.com  

Silvia Regina Ferabolli

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

silvia.ferabolli@ufrgs.br  

Abstract

This paper employs the term 'Alawization' to define the prominence of members of the Alawi community in positions of power across Syria, a process that has already been noticed by some scholars, but that has not been named until now. We intend to answer the following questions: is there a process that can be called Alawization happening in Syria? How could Alawization have become a political process in the country? How could this have evolved over time? And how is it perceived among practitioners of international relations? Essentially, the circumstances that could allow for this process to take place are embedded in Syria's colonial period and its evolution is closely related to the rise of Hafiz al-Assad to power – launching an "Assad dynasty", that continues ruling the country. Perception of this ongoing process was based, methodologically, on historical representations and was investigated through semi-structured interviews with diplomats based at the UN working with Middle Eastern issues and/or that have already been assigned to posts in Syria. It concludes by suggesting that, albeit there's recognition of this process, there is still disagreement on how it occurs and how widespread it is internally.

Keywords: Syria; Alawization; Perception;

Resumo

Este artigo emprega o termo "Alauização" para definir a proeminência de membros da comunidade alauíta em posições de poder na Síria, um processo que já foi notado por alguns estudiosos, mas que não foi nomeado até agora. Pretendemos responder as seguintes perguntas: existe um processo que pode ser chamado de Alauização acontecendo na Síria? Como a Alauização pode ter se tornado um processo político no país? Como ela pode ter evoluído com o tempo? E como ela é percebida entre os profissionais de relações internacionais? Essencialmente, as circunstâncias que poderiam permitir que esse processo ocorresse estão enraizadas no período colonial da Síria e sua evolução está intimamente relacionada à ascensão de Hafiz al-Assad ao poder – lançando uma "dinastia Assad", que continua governando o país. A percepção desse processo baseou-se, metodologicamente, na representação histórica e foi investigada por meio de entrevistas semiestruturadas com diplomatas sediados na ONU que trabalham com questões do Oriente Médio e/ou que já ocuparam cargos na Síria. Conclui-se sugerindo que, embora haja o reconhecimento desse processo, ainda há desacordo sobre como ele ocorre e quanto disseminado é internamente.

Palavras-chave: Síria; Alauização; Percepção;

Received: May 14, 2021
Accepted: September 29, 2021

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interest



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introduction

“I don’t believe in witches, but that they exist, they exist”. This old Castilian popular saying, often attributed to Miguel de Cervantes, is used to give rational meaning to subjective, and oftentimes illogical, events and phenomena. In Syria, the “witches” can be found in the way politics are organized.

After the seizure of power by the Ba’ath Party, in 1963, the country’s political, economic, social, and security sectors suffered drastic changes. Of the fifteen members of the Ba’athist Military Committee that took over Syria’s day-to-day affairs, five were Alawis – and three of them, Hafiz al-Assad, Salah Jadid and Muhammad ‘Umran, held the highest leadership posts. The *coup d’état* led to a dismissal of 700 Army officers, half of which were replaced by Alawis. Later on, following the Corrective Revolution that led Hafiz al-Assad to power in 1970, these ethnic shifts in leadership became even more apparent. Alawis started occupying positions in the military’s intelligence community and as commanders of different forces. Between 1970 and 1997, of the 31 newly appointed officers (all of whom Assad hand-picked) 19 were Alawis (VAN DAM, 2017; 2011; BATATU, 1999).

This state of affairs has caused resentment among non-Alawis in Syria, who believed Alawis were unjustifiably favoured. Non-Alawis disapproved the rise of one region over another and of a community thus far considered inferior. “Yet, thanks to their strong position in the army, the security services, the professions, the party, and indeed in every institution across the land, the progress of Alawis seemed irreversible” (SEALE, 1995, p. 455). Alawi is a religious strand of Islam, which belonged until the ninth century to Shiism. It was a strand that until 1970 was considered secondary in Middle East-related studies, because it was a more isolationist group, impoverished and without much political influence within Syrian society. In Syria, about 75% of the individuals in this group lived in the northwest Latakia region, and most worked in the agricultural sector. The rise of an Alawi, Hafiz al-Assad, to the presidency in Syria brought visibility to the Alawis and made them a major focus of research, for being a ruling minority (VAN DAM, 2011; FRIEDMAN, 2010; ZISSER, 2001).

Based on this context presented by Seale’s statement on the seemingly irreversible advance of Alawis in Syria, and in dialogue with the scholarship focused on Syrian politics, a window of investigation opens up to scholars observing the country: is there a process that can be called Alawization? By Alawization, we mean that the nomination of members of the Alawi community to positions of power across Syria is a political and economic manoeuvre, aiming to extend as much as possible the “Assad dynasty” (PINTO, 2013, p. 211) in the country. It is a new form of nepotism and clientelism, reinforcing the reins of power around the Assad family and the ones they judge are reliable. Ergo, Alawization is not connected to a sectarian view of the form in which politics is organized in the country, nor is it based on the assumption that the regime is religiously intolerant.

In that sense, this paper proposes to address the following questions which we treat as fundamentally interrelated, that is: how could Alawization have become a political process in Syria? How could this have evolved over time? And how is it perceived among practitioners of international relations? The argument put forward is that although the Alawi’s ascension to power is a clearly identifiable phenomenon, the concept of Alawization is more perceived as an ongoing process rather than a well-established phenomenon. Even though as a process it is still not possible to understand how widespread it is, nor to correlate it to the deterioration of Syria’s politics. It can be said as ongoing, because, although the nomination of Alawis to positions of power is not traceable at the moment, due to the civil war the country faces, there is still a sense of permanence of the Assad dynasty, allowing for Alawization to, thus, be used to maintain Bashar Al-Assad in power. Previous scholars (VAN DAM, 2017; 2011; ZISSER, 2001; WEDEEN, 2019; BATATU, 1999) have analysed the process of Alawis’ rise to power in Syria and how power remains concentrated in the hands of this group. However, they have not named and problematized it fully within Syria’s social and political sphere. Therefore, this paper’s major contribution to the scholarship is to name this known process, and to investigate through international observers if it can be perceived as a historical representation of Syria’s reality.

To aid in the development of this new concept, we bring the perception of international relations' practitioners about Alawization to the table, since it allows us to test the validity of this concept with a relevant group. To answer our above stated research questions, our methodology is based on historical representations and the need to bring perception in order to understand reality – or at least, a representation of it – over time, and with that, to be able to unravel the hypothesis made here (DUNN, 2008). In that sense, our methods include semi-structured interviews with diplomats based at the United Nations (UN) working with Middle Eastern issues and/or those that have already been assigned to posts in Syria, and the secondary analysis of both quantitative and qualitative data already gathered and published by scholars researching the rise of Alawis in Syria (as a way of crossing information and checking if, in the literature, what we gathered through the interviews have meaning). It is important to add that, although the number of interviews is limited and it will not account for a clear international perception, the task of bringing such a perspective is important for the method chosen: the one of historical representation and how it depends on the use of perception.

This paper is divided as follows: first, it will measure Alawization through the establishment of important events in Syria's history and also of some criteria that will help indicate how accurate representation Alawization is at such events. Then, it will engage with the relevant academic literature on the subject presenting data about the Alawi community and regarding Alawis that began to occupy key positions in the regime and military forces after the rise of Hafiz al-Assad. This section aims to trace the conditions that could allow for Alawization to take place, and if such a process developed over time, becoming a constitutive element of the deterioration of the regime's legitimacy. Then, we will introduce our findings on perception through the analyses of interviews conducted with practitioners of international relations. Their perceptions contribute by providing a fresh insight into the subject and help to validate (or not) the development of the concept offering the literature a nuanced analysis about Syria's internal dynamics.

Measuring Alawization

Alawization, as was established, is a concept that defines a process happening in Syria in which, through the nomination of Alawis to positions of power across the different sectors of society and by improving, through clientelist and nepotistic means, the situation of the regions inhabited primarily by Alawis – the Assad dynasty finds a way to prolong its power. With that in mind, how, then, can we measure Alawization? As a subjective concept describing a subjective framework, there are some criteria we need to put in place in order to assess the viability of the concept as a representation of Syria's reality.

First and foremost, there are some events in Syria's history which are pinpointed to be analyzed – understanding that in those moments, Alawization could have been in evidence. These events are: the colonial period; the rise of Ba'ath to power; the Corrective Revolution that led Hafiz Al-Assad to power; and finally, the transition of power to Hafiz's son, Bashar Al-Assad. We select these events as we understand that they are, in Syria's history, moments in which rather Alawis were evident or the Assad dynasty played an important role – and where investigation on the strategies they used to play such an important role, as, possibly, Alawization, must be investigated. The demarcation of time of the paper goes up to the transition of power to Bashar Al-Assad, as we understand that this moment shows the continuity of the Assad dynasty – and how the process of Alawization was made present then. We understand the importance of continuing to check if Alawization is a proper concept to represent Syria's reality, especially considering the significant political, economic, social and demographic shifts the country has been experiencing over the last decade with the civil war. However, our goal here is not to analyze this moment, but to, first, test the validity of this concept through the perception of international practitioners and as a historical representation.

With that in mind, understanding the colonial period is important, since the French mandate divided the country along ethnic lines, contributing to the deterioration of internal relations between the groups. This is the first event that will be elucidated in the next section and the first criteria considered.

Regarding the rise of Ba'ath to power and the Corrective Revolution, the criteria analyzed will be the quantity of Alawis occupying both strategic positions and as officers in the armed forces (when this information is made available), the importance of the role they played and for how long they stayed in power. Finally, the criteria analyzed during the transition of power from Hafiz to Bashar will be on the steps necessary for such a transition to really happen. Did this transition attend the legislation? The next section will extensively present, with regards to the literature, these criteria and the development of the concept of Alawization as a historical representation of Syria.

Does Alawis in power mean Alawization?

As was observed, the circumstances that allowed Alawis to reach important positions in Syria are imprinted in its historical development, ever since the French mandate, when the country was divided across ethnical and religious lines, making domination easier. As a result, sentiments of distrust between minorities and the Sunni majority grew stronger after the country's independence. This then led to the rise of the Ba'ath party, a party dominated by minorities, especially Alawis.

It was during the Corrective Revolution of Hafiz al-Assad, in 1970, that Alawis, due to their close ties with the President started dominating the large majority of positions in the regime and occupied strategic posts both within the government and the armed forces. With the improvement of the Latakia region (the traditional homeland of Alawis) and the incentive offered to Alawis to seek higher education abroad, it was between the 80s and 90s that Alawis started prevailing in the different sectors and cadres of society (VAN DAM, 2011). During the second *infitah*¹ of the late 80s they were also the ones with the highest purchasing power and with capital to monopolize large sections of the Syrian economy. This practice carried on with the rise of Hafiz's son, Bashar al-Assad, to power in 2000.

Although the specific word "Alawization" has seldom been used by scholars working with Middle Eastern politics, the literature on this process is vast. It is possible to find authors that acknowledge the nomination of Alawis to positions of power as a pervasive phenomenon in Syrian society and discuss it through various lenses, mainly describing it as a demographic, sectarian or political phenomenon. A proper concept, however, was not coined before (see YASSIN-KASSAB; AL-SHAMI, 2016; VAN DAM, 2017; 2011; ZISSER, 2001; BATATU, 1999).

The colonial period is the first moment where we can observe the seeds of Alawization, due to the fragmentation of territory promoted by France and other European colonizers. With the Sykes-Picot Agreement, the Middle East – previously occupied by the Ottoman Empire – was divided between the United Kingdom and France (LESCH, 2019). The French did not contribute to the formation of local administrative institutions that would prepare the population for independence. Instead, their control in 1920 came through the expulsion of local rulers and through the deployment of a large military contingent and a new hierarchy of French civil administrators – leaving little room for local politicians to act and ensuring the extension of French domination (CLEVELAND; BUNTON, 2009).

By dividing the territory along regional and ethnic lines, "emphasizing communal differences and aspirations, the French claimed to be bowing to political reality and popular desire" (KHOURY, 1987, p. 58). What ensued, however, was the adoption of a "divide and rule" strategy, where the division of the territory was a form of weakening pan-Arab ideologies through the reinforcement of ethnic ones. In that sense, the principles that could instigate cohesion and organization among the several and diverse ethnic groups within Syria were neutralized through an emphasis on that which made them different (LESCH, 2019).

¹ *Infitah* became known as an 'open door' policy or a policy of economic liberalization that spread throughout the Middle East in the 80s and 90s, influenced by the Washington Consensus. These were neoliberal policies of stabilization and structural adjustment through the loosening of economic controls and encouragement of the private sector to overcome the financial and economic crisis plaguing the region. Thus, it reflected a partial withdrawal of the state from its role as entrepreneur and provider of social welfare for the population (BEININ, 2009; PERTHES, 1994; SUKKAR, 1994).

Michael Provence (2005) illustrates the division of the territory, presenting three partitions: the Syrian State, which included Damascus and Aleppo; the Alawi State, located in the mountains around the region of Latakia; and the Druze State, located in the south of the present country. With this disintegration, the French objective was to emphasize the social and political divisions, facilitating domination and reducing the possibilities of insurgency. To ensure that society remained divided, colonial politics favoured traditional elites and the countryside, rather than those with modern education and who lived in cities. That was because new city elites, with Western education, leaned towards the nationalist, democratic, and socialist ideals. They were the groups responsible for the emergence of Arab nationalist ideals. In that sense, it was at this moment that Alawis started to gain positions in the military force – outnumbering other ethnic or religious groups (LESCH, 2019; HOURANI, 2005).

Hence, “the destructive political instability that came to characterize Syria after independence in 1946 can be traced in part to the institutionalized fragmentation practised by the French mandate authorities” (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 222). Also, it is at this moment that sentiments of distrust between minorities and the majority Sunnis population, which became the rulers after Syria’s independence, became stronger. These sentiments, along with a growing and extreme inequality among minorities – constituted mostly of peasants – and the majority Sunni urban elite, led to the radicalization of the army. The army ranks were mainly composed of peasants who tried to obtain a better life than what was available in the countryside, thus making it possible to foster a base of support for the creation and strengthening of the Ba’ath party. The party provided new leadership and organized power, which attracted the new middle classes and peasants into the struggle against the old regime (LESCH, 2019; YASSIN-KASSAB; AL-SHAMI, 2016; ZISSER, 2002; HINNEBUSCH, 1990).

The ascendance of the Ba’ath party to power in 1963 dethroned Syria’s traditional authority and promoted a complete alteration of its entire pre-established social pyramid, bringing a broad coalition of political and social forces that had long been neglected to power. In 1970, due to growing disagreements inside the Ba’ath party, the Corrective Revolution brought Hafiz al-Assad to power. From that moment on, the Assad dynasty began. The regime uses mechanisms, such as clientelism and patronage, in order to remain in power continuously – mechanisms that are considered part of the process of Alawization.

The system characterizing Assad’s regime is an authoritarian one, with centralized political power and where the military and state bureaucracy play a dominant role. In addition, there is a parochial government practice, imprinted through the use of political interests for the benefit of clientelist networks – where personal ties and loyalty have great importance. Regarding the key groups that have the greatest privileges, it is possible to see the formation of a coalition of people who benefit from the patronage and clientelist characteristics of the regime.

Members of this elite reached the top thanks to one of the following four types of links to Assad: (1) family connections: e.g. his brothers or sons; (2) tribal or communal ties – belonging to the Assad’s tribe, Kalbiya, or his community, the Alawis; (3) ties of personal friendship to Assad’s circle of friends who shared his thinking and approach, some of whom had been his companions since the 1950s and ‘60s – the formative years of his journey to the top; and (4) occupational ties, being one of Assad’s assistants and advisers, people who had long worked closely with him (ZISSER, 2001, p. 30).

With the secured domination of the population through coercion and the clientelist relations based on the benefits granted to the coalition that shared ties with the ruler, Assad managed to ensure his survival in power and could guarantee greater privileges to the Alawis (DAGHER, 2019; VAN DAM, 2011; ZISSER, 2001). These benefits were embedded in various sectors. In general, the members of this community have improved their socioeconomic status with greater access to education and infrastructure. Some particular Alawis, those closer to Assad, were allocated in relevant positions in the army or the party itself.

The improvement of the socioeconomic conditions of this group can be seen when looking at the situation of the Latakia region – mostly Alawi. In 1970, only 10% of households in Latakia had access to safe drinking water; 15 years

later, the number was over 70%. Roads had also been built for every village. When Hafiz was in school, few individuals worked in the region's only industry – a tobacco company. By mid-1980s, 40,000 employees worked in public sector companies in food processing and in the manufacture of aluminium, cement, textiles, carpets, among other products. The port in Latakia City was expanded and the University of Tishreen was created, housing 15,000 students in 1985 – bringing new intellectual standards to the region. The Alawis became doctors, engineers, lawyers, and university professors, so that 25 years after Assad's rise of power, they were strongly represented across different sectors, rivalling and sometimes displacing the Sunnis occupying important positions (VAN DAM, 2011; SEALE, 1995).

Of course, ensuring the development of a region is not a bad thing for a President to do. The question being put here is that such an investment was made disproportionately in comparison to the socioeconomic development of other regions, which were not inhabited by Alawis. When compared to other regions, one notices the difference: in the 70s, the western Ghab region, inhabited by Alawis, had between 34 and 41% of girls attending school. At the same time, in eastern Ghab, inhabited by Sunnis, the number ranged from zero to 7%. Investment in education in the Latakia region meant that by 1977 there were 124% more students than in 1964 (SEALE, 1995; DRYSDALE, 1981).

As for the army, the changes started after the *coup d'état* that brought the Ba'ath party to power. Many army officers were fired, and 90% of those nominated to fill those vacancies were Alawis. Effectively, of the 700 officers dismissed, about half were replaced by Alawis (VAN DAM, 2011). In addition, as seen before, the leadership of the Ba'ath Military Committee was held by three Alawis: Muhammad 'Umran, commander of the 70th Brigade, the backbone of the Ba'athist military organization; Salah Jadid, chief of staff of the Syrian army; and Hafiz al -Assad, air force commander (VAN DAM, 2011). With the seizure of power in 1970, Hafiz put in place more measures to increase the number of members of his community holding political and military posts (WEDEEN, 2019). Having Alawis in these posts was in Assad's interest, since it guaranteed the execution of his plans for the country and allowed him to maintain power more easily. Examples of these nominations of Alawis by Hafiz to occupy important positions go beyond the family ties that include his five brothers, Rif'at al-Assad being the most notorious, and both of his sons, Basil al -Assad, until his death in 1994, and Bashar al-Assad, who later took over the presidency after his death.

Alawis also occupied positions in military intelligence and as commanders of the different armed forces. 'Ali Duba was nominated head of military intelligence and later promoted to adviser of the president. Muhammad al -Khuly was appointed by Assad as head of intelligence for the air force, and he played a role in the Rif'at's attempt to seize power.² In addition, Ali Haydar, Special Forces Chief, also had ties to the president and was one of the generals sent by Assad to confront Rif'at. Another Alawi for whom Assad provided benefits was 'Adnan Makhoul, cousin of Hafiz's wife, chosen to be commander of the President's guard after holding offices in the Air Force (DAGHER, 2019; BATATU, 1999; SEALE, 1995). According to Hanna Batatu (1999, p. 217), "out of the thirty-one officers whom Assad handpicked between 1970 and 1997 as chief figures in the armed forces, the elite military formations, and the apparatuses of security and intelligence, no fewer than nineteen or 61.3 percent have been Alawis". Moreover, during those 27 years, the individuals who remained the longest and in the most important positions were not only Alawis but were also part of the same family or tribe as Assad – the Kalbiyyah. Among the other tribes, a notably large share of positions (21% of the total Alawis taking positions) came from the Haddadin, the tribe to which Hafiz's wife belonged (BATATU, 1999). Assad's marriage to Anisa was also a political

² The relationship between Hafiz and his brother, Rif'at, was not an affectionate one. In 1983, President Hafiz Al-Assad became seriously ill and the issue of his succession became acute among members of the government. The president indicated that a six-man committee be formed – and did not consider inserting his brother in it, due to his reckless and notoriously corrupt characteristics. Afraid of the president's possible death, and the consequences it could bring, the Alawi generals turned to Rif'at for leadership. Rif'at interpreted the sudden support of the Alawi generals as a blind loyalty to his leadership, so he began to prepare for seizing the power believing that, should this scenario happen, the generals would continue to show their support. In the meantime, however, Hafiz Al-Assad showed signs of recovery, causing the Alawi generals to turn their attention to him and forget the support they had given to Rif'at – even considering him a possible threat. Hafiz, once recovered, ordered Rif'at to be kept under surveillance, while he clung to the power he still had. After a final attempt by Rif'at to take power in 1984, President Hafiz Al-Assad got personally involved and, in 1985, ordered his brother's exile (VAN DAM, 2017; ZISSER, 2001).

act as it provided a strengthening of relations with the Makhlof family, an important one in the village that helped boost Hafiz's status (DAGHER, 2019; ZISSER, 2001).

It is also possible to point out that among the 31 officers handpicked by Assad, 11 were Sunnis. But looking at this information more carefully, we can see that most of them did not act on their posts at the same time, reducing the number of Sunni officials at any given time dramatically. In addition, Mustafa Talas, Hikmat al-Shihabi and Naji Jamil, for example, are some of the Sunnis who either held unimportant positions or who, over time, lost Assad's confidence and were removed from their posts (BATATU, 1999). Thus, non-Alawi officers could hold senior military posts, as long as they held positions that posed no real threat to the President, or where his Alawi supporters could act to dissipate any sign of insurrection.

Major General Naji Jamil, for example, even while commanding the air forces, could never use them against the president because the main air bases were run by Alawi government supporters. On the other hand, Major General Mustafa Talas, as soon as Bashar came into power, was stripped down of power as Minister of Defense, as part of an "authoritarian upgrading" (HINNEBUSCH, 2012), or a replacement of an ageing autocratic structure to a new network of technocrats (VAN DAM, 2011). These officers could then exercise some power as long as it was in accordance with the President's policies. If there were any sign of deviation, they could easily be removed from their positions by their Alawi colleagues – or others who were better suited for the job. In fact, the appointment of Sunni officers to such high military positions, "could very well have been done with the idea of placating the Sunnis and dispelling the impression that the most important posts were exclusively held by Alawi" (VAN DAM, 2011, p. 69).

On the other hand, not all Sunnis posed threats to the regime. Some of them, who had been peasants, were also neglected by the Sunni elite before the Ba'ath Party's rise, and thus shared the same ideals as Assad. These individuals became friends with the President and accompanied him since the beginning of his political career. This means that close ties between the nominated person and the President sometimes is what matters most, even if they are not Alawis. They can be fitted in the third or fourth category presented previously by Eyal Zisser (2001) of people who share ties with the president and form a clientelist coalition benefitting of the privileges the President grants. Examples are the Sunnis 'Abd al-Halin Khaddam, who served as Vice President and Minister of Foreign Affairs between 1984 and 2004, when he resigned, or Mustafa Talas, Minister of Defense from 1972 to 2004. The nomination of Sunnis to positions of power in Syria, thus, does not undermine the validity of the concept of Alawization, since these were also forms of nepotism and clientelism of the government of Assad (both father and son), in order to secure the Assad dynasty (LESCH, 2019; DAGHER, 2019).

With Bashar al-Assad, the nomination of Alawis into positions of power remained, especially the ones from the same family or tribe as Bashar. Maher al-Assad, Bashar's younger brother, was an important piece in the armed forces and "his maternal cousins the Makhlofs were assuming prominent roles in the army, *mukhabarat* [Syria's secret police], and business, and were eager to demonstrate loyalty to Bashar" (DAGHER, 2019, p. 84). He also "gave even more key security positions to members of the Alawi community than his father had" (PHILLIPS, 2020), taking Alawization to a deeper level and ensuring that the power remained in his hands.

In Syria, we can observe that there was a formal system of governance on the surface with a constitution, institutions, popular organizations, professional associations, etc. This helped to create a sense of legitimacy and legality for the regime's actions. In this formal governance system there was, somewhat, representativeness and diversity in the occupied seats, since 60% of regime ministers and delegates to the People's Assembly or the Party Congress were Sunnis (which corresponds to almost 69% of the population). By contrast, there was a hidden face to the state, or an informal system of governance, consisting of the heads of security services and military commanders. It is this informal system that provided the real balance of power among the Assad coalition forces, as it was dominated by 90% Alawis (VAN DAM, 2011; ZISSER, 2001). This informal government can be perceived extensively in the transition of power to Bashar al-Assad.

Bashar al-Asad was parachuted on to the top of the regime in 2000 to prevent disunity among the officers and supporters of the late President Hafiz al-Asad. Faruq al-Shar', Syrian Minister of Foreign Affairs in 2000, has recounted in his memoirs that Minister of Defence Mustafa Talas, on the day of the death of President Hafiz al-Asad, proposed that al-Shar' should be given the task to directly prepare for a change in the constitution that would enable Bashar al-Asad to become the new president at the age of 34 instead of 40, as was laid down in the constitution (VAN DAM, 2017, p. 84).

Later on, as part of the "authoritarian upgrading" it was seen as a necessity to dismiss all Sunnis who held important positions to give full control of the regime to Bashar, even if they had strong ties with the President. Thus, Hikmat al-Shihabi, the Chief of Staff, was forcibly retired. 'Abd al-Halin Khaddam, Hafiz's close friend, was stripped of much of his authority as Foreign Minister, and Mustafa Talas was replaced as Minister of Defense. Since they were perceived primarily as Sunnis, they were viewed as a threat to the continuation of the process of Alawization with Bashar (VAN DAM, 2011; ZISSER, 2001).

In the economic sector, with the deepening of economic liberalization in Syria in the 90s, influenced by the politics of the Washington Consensus, business leaders and corporations began to take part in the economy of the country. This capitalist elite that made up the urban middle class came mostly from the Sunni elite that previously controlled the country and was replaced by the Ba'ath party. With Hafiz in power, there was a limited and controlled reintegration of this Sunni urban middle class into the economy. Later on, in the 90s, economic openness was greater, and this elite now included Alawis that two decades earlier received educational incentives from the regime. These new Sunni and Alawi elites became allies of Assad, taking hold of a considerable portion of the country's economic power, but remained on the margins of the central political coalition still dominated almost exclusively by Alawis. (ZISSER, 2001).

Between 1993 and 1994, 112 of Syria's 171 largest corporations were state-owned, representing 70% of Syria's companies (BRICAULT, 1993). Even though such companies were owned by the state of Syria and not by the Alawis itself, Alawization is made present in the economic sector as a form of the grasp of power the regime attempted in the different cadres of society. Such a strategy pays off when we realize that around 25 years after Hafiz's rise to power, 70% of the companies were controlled by the state. Around 25 years after that, the State is still controlled by Alawis with the rise of Hafiz's son, Bashar.

Apart from the state-owned companies, it was still possible to see Alawis thrive in the economic sector, as was the case of the Arab Syrian Company for Touristic Establishments (ASCTE), founded by the Alawi 'Uthman al-'A'idi in Damascus, a company that is specialized in networks such as Cham Palace Hotels and other tourism chains. The group owns around 17 hotels and tourism establishments and comprises 10 subsidiaries focused on tourism management, construction, engineering, maintenance, marketing, and transportation. Another company that enjoyed a monopoly in its respective field is TRANSTOUR, which specializes in car rental for pilgrims to Mecca (PÖLLING, 1994).

With Bashar in power, the grasp of Alawis in the economic sector was preserved and even enhanced, as family members who already had high posts in the bureaucracy or the military, migrated to the private sector without any obstacle. That is the case of Rami Makhlouf, Bashar's cousin since, as Dagher (2019, p. 129-130) affirms, "it was clear that Bashar's cousin Rami and the Makhloufs were going to play a central role in Bashar's plans for the economy". He became responsible for controlling Syria's largest telecommunications company, SyriaTel. His family, the Makhloufs, were owners of several duty-free shops across Syria's airports, and their family companies bid on every government construction contract, ensuring as many licenses as possible. This overlapping between the families and Syria's economy also takes place with Assad's younger brother, Maher. Apart from being officially an officer in the army's Fourth Division and unofficially a so-called supervisor of the army's elite units, he also cultivated a network of businessmen in the cigarette market, media and advertising, as well as government taking advantage of government contracts – supplying computers to schools, for example (DAGHER, 2019).

The major transformation and entry into the leagues, so to speak, came in late 2006, when the Assads and the Makhloufs established their own business cartel, a private holding company called Cham (...). Through a complex network of new companies and joint ventures as well as offshore shells and fronts, Cham became involved in every sector of the economy, including aviation, banking, consumer products, manufacturing, oil and gas, real-estate development, retail, and tourism (DAGHER, 2019, p. 130).

As it could be seen, the practice of bringing Alawis into positions of power across Syria is a widespread process, recognized by the academic literature, but which has never been named or defined before. So far, this paper aimed at shedding light onto this dynamic and attempting to reveal its internal nuances. In the section that follows, in order to investigate the accuracy of Alawization as a concept and check its validity as a representation of Syria's socio-political fabric, we present the results of the interviews conducted with diplomats and policy-makers with experience in Syria.

Investigating perception through interviews

Perception consists of the different responses that individuals present to events, as well as their aspects and attributes. In many ways, perception can be considered as an experience (PEACOCKE, 2015; SIEGEL; SILINS, 2015), since it is based on beliefs, personalities and emotions of oneself (LEVY, 2013). Herrmann (2013, p. 335), in that sense, claims that "to understand how decisions were made (...) more attention needed to be paid to how people perceived the situations they faced and the instrumental assumptions they held (...)". Recognizing these perceptions, for Simon (1985), is more important than trying to comprehend how people balance the benefits and the costs for every decision they make.

Along these lines, and considering that the perceptions gathered by practitioners of international relations regarding the concept of Alawization is central in this study, we understand that the method of historical representations is fundamental, since it is through this method that we perceive how an object of inquiry (Alawization, for instance) has represented the Syrian reality over time (DUNN, 2008). For Dunn (2008, p. 79), "'reality' is unknowable outside human perception, and there is never one authority on a given subject". This means that reality in itself, the essence of it, is impalpable and fluid, it is not cartesian and, so, we must comprehend it through representations and interpretations – or perceptions.

With that in mind, it is possible to note that Alawization, to define a process in Syria, is a subjective concept. For it to be brought up into the literature and to add to the knowledge of Syrian politics, it depends on the analysis of empirical data and, moreover, on the perception of relevant actors. The result of this investigation is a historical representation, following the development of the process of Alawization through the years. Is it, precisely, for this reason that perception is so important for this task. As a new concept and as a representation of reality, Alawization must be tested among a group with relevant opinions, to be perceived as a valid concept and as a valid historical and current representation.

Moreover, since the concept of Alawization involves working with notions of identities being constructed and highlighted in Syrian society and how Syrian leadership constructs its agenda based on the relationship they establish with certain groups within the population, constructivism is a central theoretical pillar of this paper. "Constructivism (...) emphasizes the *social* and *relational* construction of what states are and what they want" (HURD, 2008, p. 299). In a narrower sense, national interest can be understood through a standpoint focused on the relations the governments establish, rather than the norms and rules they must follow. This means that, for the Syrian case, even more important than the rules the regime has to follow, are the connections it builds with different groups, especially the ones who have links to the President (both Hafiz and Bashar).

Focusing on said relations is important because, as Friedrich V. Kratochwil (1989) shows, in a socially constructed world, agents are able to reproduce and change the structures through their practices and connections. Stated differently, through their actions they can demonstrate intentions or justify their choices. Alawization could thus be considered a self-constituting practice of the regime, which has effects on how Syrian social and governmental structures are organized.

For the purpose of uncovering the perception of the concept of Alawization, the method of semi-structured interviews with diplomats from different nationalities (Brazilians, Saudis, Iranians, and Syrians) was put into practice. Indeed, diplomats do not have formal authority to make foreign policy decisions. However, investigating their perceptions is a valuable alternative, especially considering that they are practitioners of international relations linked to the foreign policy processes, providing us with relevant understandings of their country's foreign policy when compared with those of the general public.

Five non-structured interviews were carried out at the United Nations' headquarters in New York with diplomats who were assigned to posts at their respective countries' Permanent Missions to the UN. Two non-structured interviews were carried out via telephone with a Brazilian diplomat, Thomaz Alexandre Mayer Napoleão, Second Secretary serving at the Brazilian Embassy in Moscow, and Antonio de Aguiar Patriota, then Brazilian Ambassador to Italy and former Brazilian Minister of Foreign Affairs (between 2011 and 2013). Both had previously had posts at the Brazilian Permanent Missions to the UN and have experience in Middle East affairs. This diplomat sample was reached through a chain-referral sampling.

We understand the limits of a methodology that counts on only seven interviews. But we also recognize that this limited number of respondents, however small, has made a significant contribution to the progress of the research. It is worth noticing that we do not rely on only that research technique to make our point, but combine these interviews with the investigation of the literature and the choice of historical representation as our method. We do not wish to affirm that the perception of these diplomats represents the perception of their countries as a whole, but their words represent a chance to have a valuable glimpse of what international relations practitioners working on the Syrian issue are thinking about the internal Syrian affairs. This will also, hopefully, help scholars in the construction of a wider internationally oriented understanding of Syrian politics and society.

Syria was the first diplomatic mission contacted, but it was not receptive to the idea of giving an interview. Two diplomats from Saudi Arabia, who were approached at a meeting at the UN, agreed to an interview. Speaking with Iranian diplomats was a priority from the beginning, due to their presence in Syria as one of Assad's closest allies.

After getting in touch with the Diplomatic Mission of Iran, the Iranian Minister of Political Affairs to the UN who led the team of diplomats responsible for covering these topics at the Security Council, including ones related to Syria, agreed to give an interview and also pointed out two other colleagues that could collaborate for the project. They both considered themselves as researchers in addition to their occupations as diplomats.

The choice to interview Brazilian diplomats, although it may seem unorthodox at first, was made because they could present a different perspective on the subject, being geographically distant from Syria's political neighbourhood. Also, Brazil has been impacted by recent events in Syria, receiving around 3,326 refugees, in 2018, a number that comprises 40% of the country's refugees (CONARE, 2018).

Questions were formulated in a non-structured manner to ascertain diplomats' opinions and use their testimonials qualitatively. The open-ended questions used as an interview guide were:

- 1) Do you think that there is a phenomenon that can be called "Alawization" in Syria? As in, do you believe Alawis have more access to economic and political power in Syria?; and
- 2) If so, when do you think this process started to take place?

The diplomats referred to throughout this article are listed in Table 1 below. As most of them chose to sign a non-identity identification form, the table makes it easier to keep track of each diplomats' nationality.

Overall, the answers to these questions were diverse and wide-ranging. The former Brazilian Ambassador to Italy, now Ambassador in Egypt, Antonio Patriota, argued that the concept of Alawization in Syria should not be considered in the sectarian sense, or as he put it, in the "the Alawization of the non-Alawis", or the conversion of non-Alawis to the Alawisect (PATRIOTA, interview 2018). Notwithstanding, he said that the concept makes sense when it comes to pointing

Alawis to key positions as a form of holding onto the reins of power. The Ambassador could not pinpoint the moment in which this dynamic became visible, but he explains that the Syrian Ba'ath party did not have many regional allies, especially when it came to the “extremist Saudi ideology”, the *Wahhabism*³ in Saudi Arabia that saw the secular Syrian regime with mistrust. For Patriota, given the upheaval seen during the last 15 years⁴ in the region, kinships started to flourish around religious traditions or common enemies. In that sense, it could be possible to consider Alawization as part of a process of shifting foreign alliances.

Table 1 - List of Diplomats Interviewed

Diplomat	Date of Interview
Antonio Patriota (Brazilian)	19 April 2018
Thomaz Napoleão (Brazilian)	21 March 2018
Saudi Diplomat A	30 April 2018
Saudi Diplomat B	21 March 2018
Iranian Minister of Political Affairs	21 March 2018
Iranian Diplomat A	28 March 2018
Iranian Diplomat B	19 April 2018

Source: Elaborated by authors (2020)

Likewise, Brazil's Second Secretary serving at the Moscow Embassy, Thomaz Alexandre Napoleão, agrees that if Alawization means that Alawis in power bring others to the intelligence services and the Ministries then that process is real. Napoleão says that there is a concession of privileges to the Alawis from those in power, and identifies the rise of Hafiz al-Assad to power as the start of this process (NAPOLÉÃO, interview, 2018).

In that sense, it is possible to note that both Brazilian diplomats tend to mention the sectarian view of the concept, in order to deny it. But when analysing it through a political and economic lens – the same one the paper pinpoints as central –, they seem to agree that there is an actual preponderance of Alawis in positions of power in Syria. Napoleão even uses the word “privilege” to describe it.

When the same questions were posed to Iranian and Saudi diplomats, it is possible to see a clear difference in their answers – which is expected, since it goes along with their countries positioning regionally. The Saudi diplomats interpreted the concept in a sectarian sense. Both Saudi Diplomats A and B seemed to understand Alawization as an intolerance towards non-Alawis by the Alawis in power, leading to, sometimes, even persecution or massacres. Such practice, for the diplomats, becomes more present during the current conflict in Syria. The former claims that the conflict is sectarian but pinpoints the start of Alawization with the rise to power of Hafiz al-Assad (Saudi Diplomat A, interview, 2018). Saudi Diplomat B, on the other hand, believes that this phenomenon started with the Arab Spring and that it has become stronger with the Iranian influence (Saudi Diplomat B, interview, 2018).

Juxtaposing these responses with the ones provided by the three Iranian diplomats we interviewed, one can observe vast differences in their opinions. The Iranian diplomats stated that there is no Alawization happening in Syria. Iranian Diplomat A, for example, justifies that there is an increase of Alawis' influence because of the main political family in Syria, but that this does not mean that this phenomenon has any political significance since other minorities in government were also included besides Alawis (Iranian Diplomat A, interview, 2018). Again, sectarianism plays a part, and Iranian Diplomat A affirms that, “the system is not religious, it is a secular system (...). If they [the Assad family] want to

³ “‘Wahhabism’ generally refers to a movement that seeks to purify the Islamic religion of any innovations or practices that deviate from the (...) teachings of the Prophet Muhammad (...). In the West, the term has been used mostly to denote the form of Islam practiced in Saudi Arabia” (BLANCHARD 2007, p. 1).

⁴ Here, Patriota refers to the Iraq War in 2003 and the destabilization that emerged in the region afterwards – which for him creates ground for the emergence of ISIS.

increase the role of others, they will undermine themselves; that is why they are secular". The diplomat seemed to imply that Alawization in a sectarian sense is not possible since Assad's regime does not have the power or the willingness to change people's identities.

The Iranian Minister of Political Affairs to the United Nations following the same rationale, declared that the political system in Syria is secular (Iranian Minister of Political Affairs to the United Nations, interview, 2018). People might be Muslim, he claimed, but that does not cross-over into government structures, "they are Alawis but that doesn't affect the relations". The Minister also analysed the shift of power from Hafiz to Bashar neither as an enhancement of Alawization, nor as a cause for changing socio-political relations inside Syria or regionally. Instead, he understood it as a mere change in circumstances.

Finally, Iranian Diplomat B became more emphatic in the responses. The officer maintained that Alawis do not reign in Syria and that they are not in power. "This is a wrong impression, that since the President is Alawi the whole system is Alawi" (Iranian Diplomat B, interview, 2018). Iranian Diplomat B stated that it is the Ba'ath party that rules Syria, and it was a Christian who created it. The rise of Hafiz al-Assad to power was not because he was Alawi, "it was because of his competence". He went on to claim that Hafiz's ascendancy to the presidency was due to the "powerful performance" he played within the Ba'ath party. For the diplomat, most cabinet-level positions in Syria – Minister of Interior, Minister of Foreign Affairs, Minister of Defence – are not occupied by Alawis, and if there was Alawization it would logically follow that these positions would be taken by Alawis. "There has never been a transition of the Alawis to power", and the officer believes that this will not be the case in the future either.

It is noticeable that the answers of these diplomats can be grouped by their nationalities. Of course, it is expected that they would answer similarly, because of the position they hold inside their own countries. Nevertheless, what is interesting is that, even though during the interview the concept of Alawization was explained, diplomats manipulated it according to their – and their countries' – beliefs and positions. That, in no way, weakens the goal of the paper. On the contrary, it shows that there is, in fact, a process being perceived in Syria, but one in which the definition and understanding are yet to be elucidated.

Conclusion

This paper has analysed Alawization as a concept capable of explaining a multi-faceted process happening within Syria – one in which members of the Alawi community came to occupy strategic positions within the bureaucratic and security apparatus because of the ties they held with the Assad family. The conditions for the process of Alawization to become a political process in Syria were analyzed in different scenarios and considering different criteria. We discover that Alawization can be traced back to the colonial period, when France divided the territory along ethnical lines, aiming to weaken the insurgency of groups who sought independence. Besides that, Alawization has three central moments that contributed to its evolution: the rise of Ba'ath to power; the Corrective Revolution of 1970; and the transition of power to Hafiz's son, Bashar al-Assad in 2000.

The process of Alawization is perceived rather differently by international practitioners. For some – especially the Brazilian diplomats –, it is seen as a clearly defined and broad process, visible through the occupation of positions of power by Alawis resulting in impacts on Syrian politics. For diplomats who represent regional players, such as Saudi Arabia and Iran, the interpretation – although misconceived – tended to centre on religious issues and notions. This hints at the difficulty in developing and defining a new concept and shows that Alawization is a concept that still needs work in order to represent Syria's history.

On the other hand, looking at the literature, there seems to be a general agreement that the benefits granted to the Alawisect is a process that can be termed Alawization. In attempting to combine such a literature to our respondents' answers, it is possible to arrive at the realization that Alawization is more perceived as an ongoing process rather than a

well-established phenomenon, considering that Alawis represents about 12% of Syrian society, but 61% of all strategic positions and there is a sense of continuity of the Assad dynasty in Syria throughout the years. We therefore reached the conclusion that, although a limited concept, historical representation is not committed to portray reality itself – since for this method, reality, in fact, does not exist. In this sense, as a representation, arising from the perception of the diplomats and the data found in the literature, there is, indeed, a process that can be named “Alawization” in Syria. However, there is still disagreement on what this concept exactly means and how it impacts Syrian society and politics. Additionally, we still cannot measure how widespread this process is or its total impacts within Syria; more research is needed in those regards. Hopefully, this paper will instigate scholars studying Syria to dive deeper into the political significance of this concept and attempt to understand how politics, economics, and society interrelate in the making of the modern Syrian state.

References

- BATATU, Hanna. **Syria's peasantry, the descendants of its lesser rural notables, and their politics**. New Jersey: Princeton University Press, 1999.
- BEININ, Joel. Neo-liberal structural adjustment, political demobilization, and neo-authoritarianism in Egypt. In: GUAZZONA, Laura; PIOPI, Daniela (Eds.). **The Arab state and neo-liberal globalization: the restructuring of state power in the Middle East**. Reading: Ithaca Press, 2009, p. 19 - 46.
- BLANCHARD, Christopher. **The Islamic traditions of Wahhabism and Salafiyya** [online]. 2007. Available at: <https://www.investigativeproject.org/documents/testimony/47.pdf>. Accessed on: 10 June 2018.
- BRICAULT, Giselle C. (Ed). **Major companies of the Arab world 1993/94**. London: Graham & Trotman, 1993.
- CLEVELAND, William L.; BUNTON, Martin. **A history of the modern Middle East**. New York: Westview Press, 2009.
- Comitê Nacional Para Os Refugiados – CONARE (BR). **Refúgio em números: 4ª edição**. Brasília. 2018. Available at: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%C3%A7meros-versa%C3%A7o-23-de-julho-002.pdf>. Accessed on 26 November 2019.
- DAGHER, Sam. **Assad or we burn the country: how one family's lust for power destroyed Syria**. New York: Little, Brown and Company, 2019.
- DRYSDALE, Alasdair. The regional equalization of health care and education in Syria since the Ba'thi revolution. **International Journal of Middle East Studies**, v. 13, n. 1, 1981, p. 93-111. Available at : <https://www.cambridge.org/core/journals/international-journal-of-middle-east-studies/article/regional-equalization-of-health-care-and-education-in-syria-since-the-ba-thi-revolution/AFA21352114FEA153AD95D6281CD32A6>. Accessed on 06 March 2019.
- DUNN, Kevin C. Historical representations. In: KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa (Eds.). **Qualitative methods in international relations: a pluralist guide**. New York: Palgrave macmillan, 2008, p. 78 - 92.
- FRIEDMAN, Yaron. **The Nuṣayrī- ' Alawīs: An Introduction to the Religion, History and Identity of the Leading Minority in Syria**. Leiden: Brill, 2010.
- HERRMANN, Richard K.. Perceptions and image theory in international relations. In: HUDDY, Leonie; SEARS, David O.; LEVY, Jack S. (ed.). **The Oxford handbook of political psychology**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 334 - 363.
- HINNEBUSCH, Raymond A. Syria: from “authoritarian upgrading” to revolution? **International Affairs**, v. 88, n. 1, p. 95 - 113, Jan. 2012. Available at: <https://www.jstor.org/stable/41428543>. Accessed on 05 Sep. 2021.
- HINNEBUSCH, Raymond A. **Authoritarian power and State formation in Ba'athist Syria: army, party, and peasant**. Boulder: Westview Press, 1990.
- HOURLANI, Albert Habib. **O pensamento árabe na era liberal**. Translated by [Rosaura Eichenberg](#). São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- HURD, Ian. Constructivism. In: SNIDAL, Duncan; REUS-SMIT, Christian (Eds.). **The Oxford handbook of International Relations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 298 - 316.
- KHOURY, Philip Shukry. **Syria and the French mandate: the politics of Arab nationalism, 1920 - 1945**. New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- KRATOCHWIL, Friedrich V. **Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in International Relations and domestic affairs**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

LESCH, David W. **Syria: a modern history**. Cambridge: Policy Press, 2019.

LEVY, Jack S.. Psychology and foreign policy decision-making. In: HUDDY, Leonie; SEARS, David O.; LEVY, Jack S. (ed.). **The Oxford handbook of political psychology**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 301-333.

PEACOCKE, Christopher. Perception and the first person. In: MATTHEN, Mohan (Ed.). **The Oxford handbook of philosophy of perception**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 168-180.

PERTHES, Volker. Stages of Economic and Political Liberalization. In: KIENLE, Eberhard (Ed.). **Contemporary Syria: liberalization between Cold War and Cold Peace**. London: British Academic Press, 1994, p. 44 - 71.

PHILLIPS, Christopher. **The battle for Syria: international rivalry in the new Middle East**. London: Yale University Press, 2020.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu. Syria. In: AMAR, Paul; PRASHAD, Vijay (Ed.). **Dispatches from the Arab Spring: understanding the new middle east**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2013. p. 204 - 242.

PÖLLING, Sylvia. Investment law No. 10: which future for the private sector? In: KIENLE, Eberhard (Ed.). **Contemporary Syria: liberalization between Cold War and Cold Peace**. London: British Academic Press, 1994, p. 14 - 25.

PROVENCE, Michael. **The great Syrian revolt: and the rise of Arab nationalism**. Austin: University of Texas Press, 2005.

SEALE, Patrick. **Assad of Syria: the struggle for the Middle East**. London: University of California Press, 1995.

SIEGEL, Susanna; SILINS, Nicholas. The epistemology of perception. In: MATTHEN, Mohan (Ed.). **The Oxford handbook of philosophy of perception**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 781-811.

SIMON, Herbert A.. Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 2, p. 293-304, Jun. 1985. Available at: <https://www.jstor.org/stable/1956650?seq=1>. Accessed on: 15 Dec. 2020.

VAN DAM, Nikolaos. **Destroying a nation: the civil war in Syria**. London: I.B. Tauris, 2017.

VAN DAM, Nikolaos. **The struggle for power in Syria: politics and society under Assad and the Ba'ath party**. New York: I.B. Tauris, 2011.

WEDEEN, Lisa. **Authoritarian Apprehensions: ideology, judgment, and mourning in Syria**. Chicago: The University of Chicago Press, 2019.

YASSIN-KASSAB, Robin; AL-SHAMI, Leila. **Burning country: Syrians in revolution and war**. London: Pluto Press, 2016.

ZISSER, Eyal. The Syrian army on the domestic and external force. In: RUBIN, Barry; KEANEY, Thomas A. (Eds.). **Armed forces in the Middle East: politics and strategy**. London: Frank Cass Publishers, 2002, p. 113-129.

ZISSER, Eyal. **Assad's legacy: Syria in transition**. New York: New York University Press, 2001.

Interviews

Antonio de Aguiar Patriota, 2018. Telephonic interview by author / Gabriela Santos da Silva. New York. 19 April.

Thomaz Alexandre Mayer Napoleão, 2018. Telephonic interview by author / Gabriela Santos da Silva. New York. 21 March.

Saudi Diplomat A, 2018. Personal interview by author / Gabriela Santos da Silva. New York. 30 April.

Saudi Diplomat B, 2018. Personal interview by author / Gabriela Santos da Silva. New York. 21 March.

Iranian Minister of Political Affairs, 2018. Personal interview by author / Gabriela Santos da Silva. New York. 21 March.

Iranian Diplomat A, 2018. Personal interview by author / Gabriela Santos da Silva. New York. 28 March.

Iranian Diplomat B, 2018. Personal interview by author / Gabriela Santos da Silva. New York. 19 April.

Authors' Contributor Roles	
Gabriela Santos da Silva:	Conceptualization; Methodology; Data Curation; Project Administration; Visualization; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);
Silvia Regina Feraboli:	Conceptualization; Methodology; Validation; Project Administration; Visualization; Investigation; Supervision; Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;
 - 3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;
 - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
 - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
 - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
 - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
 - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
 - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
 - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
 - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
 - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submitter");
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;

- 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID id é inválido, tente retirar o "S" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;
7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;
8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);
- 8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);
- 8.2. Trabalhos de mestrandos(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;
9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;
- 9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
- 9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;
10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:
- 10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 10.2 Título no idioma original e em inglês;
- 10.3 Resumo no idioma original e em inglês;
- 10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:
- 11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;
13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;
14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;
15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;
- 15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.
16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;
- 16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;
- 16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;
- 16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;
- 16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.
17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.
- 17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;
18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.
- 18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.
19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:
- SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
- SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.
- SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.
- SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.

20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;
 - 20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;
 - 20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;
 - 20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;
21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;
23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
 - 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
 - 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
 - 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
 - 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento suplementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
 - 27.1. Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
 - 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
 - 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
 - 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
 - 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
 - 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
 - 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
 - 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
 - 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
 - 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
 - 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
 - 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
 - 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
 - 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
 - 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.
5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).
7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".
9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento complementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).