

# A violência contra a mulher no discurso diplomático brasileiro

## Violence against women and Brazil's foreign policy position

Izadora Xavier do Monte<sup>1</sup>

Meridiano 47 vol. 12, n. 127, set.-out. 2011 [p. 36 a 41]

Durante a 17ª sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que aconteceu entre os dias 30 de maio e 17 de junho, na sede das Nações Unidas em Genebra, um dia de discussões foi reservado ao tema da violência contra a mulher. O dia de discussão sobre direitos da mulher foi incorporado ao programa de trabalho do CDH pela Resolução 6/30, de 2007, e é resultado do reconhecimento da necessidade de transversalizar a discussão de gênero no trabalho do Conselho.

A participação do Brasil, no âmbito do CDH, demonstrou que seu discurso diplomático guarda uma relação especial com as discussões sobre violência contra a mulher, como pautadas pelo trabalho da relatora especial, Rashida Manjoo. Procurar-se-á demonstrar que existe um alinhamento entre o foco das políticas para as mulheres do governo Dilma, o discurso diplomático brasileiro em direitos humanos e a perspectiva da relatora especial das Nações Unidas. Mais ainda, defender-se-á que o que alinha essas três dimensões políticas é que todas desenvolvem-se tendo como pano de fundo o discurso da terceira onda feminista, que engloba os chamados feminismos negro, pós-colonial e pós-estruturalista.

É útil iniciar a análise com um explicação sobre os procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. As relatorias especiais são um procedimento que o novo Conselho de Direitos Humanos, estabelecido em 2006, herdou da antiga Comissão de Direitos Humanos. A reforma da antiga Comissão foi motivada por críticas sobre sua incapacidade de cumprir o mandato para o qual foi estabelecida. As relatorias, contudo, sempre foram uma exceção a essas críticas, sendo consideradas, em geral, uma das ferramentas mais bem-sucedidas da Comissão para realizar uma de suas funções principais, o exame do cumprimento de tratados. Até 2002, 41 relatorias especiais foram estabelecidas e, de acordo com Short (2008, p. 150), o sistema de relatoria “tem sido elogiado por suas habilidades investigativas e relatos detalhados”. Os relatórios têm sido úteis na identificação e publicização de abusos, ajudando, inclusive, a identificar precocemente situações que poderiam vir a se tornar emergências humanitárias.

O procedimento especial sobre violência contra a mulher foi instituído ainda no âmbito da antiga Comissão, em 1994. A atual relatora sobre violência contra a mulher está no cargo, por indicação, desde 2009. Esse ano ela entregou seu segundo relatório, organizado em duas partes. A parte inicial do relatório reflete as visitas que ela fez a quatro países – El Salvador, Argélia, Zâmbia e Estados Unidos –, para investigar a situação da violência contra a mulher nesses contextos nacionais.

O foco deste artigo, contudo, é a segunda parte do relatório, no qual a relatora faz comentários mais gerais sobre políticas públicas de combate à violência contra a mulher, sob o tópico “formas múltiplas e interseccionais de discriminação no contexto da violências doméstica”. É sobre esse tópico que o Brasil, como membro do CDH, vai se

<sup>1</sup> Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (izadora.x@gmail.com).

posicionar, esclarecendo os elos entre sua política nacional de enfrentamento à violência e o discurso diplomático brasileiro atual em direitos humanos. São esses elos que iremos explorar.

Em seu relatório, a sra. Manjoofaz referência aos documentos aprovados pelas Conferências de Beijing e Durban; documentos que, em conjunto, reconhecem a particular vulnerabilidade à violência de mulheres que pertencem a grupos minoritários: indígenas, refugiadas, mulheres migrantes, mulheres em situação de pobreza, portadoras de deficiência, refugiadas, deslocadas internas, mulheres em instituições carcerárias, idosas e meninas, entre outras. Expressamente, a Declaração de Durban afirma que “racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata revelam-se de maneira diferenciada para mulheres e meninas, e podem estar entre os fatores que levam a uma deterioração de sua condição de vida, à pobreza, à violência, às múltiplas formas de discriminação e à limitação ou negação de seus direitos humanos” (ONU, 2001). O relatório da sra. Manjoo procura, sobretudo, reforçar a importância de abordagens holísticas (i. e., transversais e multissetoriais) e preventivas, porque estas seriam as mais apropriadas para responder à realidade da discriminação múltipla. Para entender a relação entre abordagens holísticas e a vulnerabilidade particular que surge das discriminações múltiplas, dois conceitos são importantes para a relatora: desigualdade intragênero e contínuo de violência.

A ideia de desigualdade intragênero reflete uma preocupação com o fato de que nem todas as mulheres são igualmente vulneráveis à violência. Para sermos capazes de entender que o risco de violência que as mulheres sofrem é universal e, no entanto, particular à situação específica de cada mulher, é preciso levar em consideração a localização social e os atributos corporais dos indivíduos. “Localização social se refere às diferentes posições ocupadas por mulheres individuais e que dão origem às diferenças entre mulheres. Fatores como localização geográfica, nível de educação, situação de emprego, relações maritais, acesso à participação política e cívica são todos os fatores que impactam a vulnerabilidade das mulheres em relação à violência. Contribuem ainda para o risco da violência aspectos corporais como raça, cor da pele, habilidades físicas e intelectuais, idade, língua, identidade étnica e orientação sexual” (ONU, 2011, p. 8). Ou seja, a violência contra a mulher é um risco para todas as mulheres. No entanto, certas características de determinados grupos socialmente localizados na interseção de uma ou mais formas de discriminação fazem com que determinadas mulheres sejam especialmente vulneráveis. Desconsiderar essa posição de vulnerabilidade extraordinária de determinados indivíduos torna políticas de combate a violência inócuas, incapazes de proteger os indivíduos que mais precisam de proteção.

Essas experiências variáveis de violência de gênero localizam-se em um contínuo, que tem em seus extremos opostos a violência interpessoal e a violência estrutural ou institucional. A violência interpessoal “inclui qualquer forma de abuso, seja econômico, psicológico, sexual, emocional, ameaças verbais ou violência física.” (ONU, 2011, p. 8). A violência institucional ou estrutural é “qualquer forma de desigualdade estrutural ou discriminação institucional que mantém as mulheres em posição subordinada, seja física ou ideologicamente, em relação a outros membros da sua família, do seu ambiente doméstico ou da sua comunidade (...) Formas de violência estrutural ou institucional incluem leis e políticas que mantêm vantagem de um grupo sobre outros no lugar de trabalho, ou em termos de oportunidades na educação e no acesso a recursos, lugares de adoração, proteção da polícia e de outras forças e serviços do Estado. A ausência de leis que criminalizam todas as formas de violência contra a mulher também funciona como uma forma de violência estrutural” (ONU, 2011, p. 8). O mais distintivo a respeito da violência estrutural é o fato de que essa violência pode ser exercida sem qualquer contato físico. O uso de linguagem racista e sexista, políticas do Estado que exercem impacto na exclusão de certos indivíduos de práticas religiosas ou culturais e que causam danos a indivíduos são exemplos dessa violência que não age fisicamente, mas não deixa de ser concreta e material (ONU, 2011, p. 10).

Segundo a relatora, essas características da violência contra a mulher pedem renovada atenção aos direitos econômicos, sociais e culturais. São eles que permitem aos formuladores de políticas públicas acessarem as diferentes formas pela quais diferentes mulheres experimentam a violência, de acordo com seu contexto, urbano

ou rural, sua raça e etnia, ou por causa de outras formas interseccionais de discriminação. A relatora, nesse ponto, aponta que as hierarquias intragênero têm sido responsáveis pela prioridade oferecida à agenda de direitos civis e políticos, refletindo a incidência das prioridades de mulheres urbanas e de classe média na elaboração de políticas públicas pelos governos (ONU, 2011, p. 11).

Ela aponta, também, que a mudança de abordagem não requer a aprovação de novos documentos ou “especialização” do quadro legislativo internacional. A promoção de uma resposta holística e o reconhecimento dos efeitos particulares das discriminações múltiplas podem ser feitos a partir dos instrumentos já existentes. Tudo que é necessário é o reforço da ideia de interdependência entre as diferentes dimensões de direitos humanos. Não se trata de estereotipar populações e reduzir a questão da violência, ou qualquer outra, a questões econômicas. Trata-se, no entanto, de reconhecer que a prevenção e o combate só responderá às diferentes necessidades e às diversas experiências das mulheres se se preocupar com uma resposta holística e multissetorial.

O trabalho da relatora especial, nesse sentido, demonstra a inclusão, no discurso das Nações Unidas, de um discurso que já é presente no debate feminista pelo menos desde a década de setenta.

Desde essa época, os feminismos pós-estrutural, negro e pós-colonial argumentam pela ampliação da compreensão sobre o que é a experiência feminina, e sobre a necessidade de o feminismo, como movimento político, adaptar-se à compreensão de que essa experiência é ampla e marcada por infinitas particularidades. Os feminismos pós-estrutural, negro e pós-colonial surgem como contraposição ao domínio da agenda feminista pelas feministas brancas ocidentais. Esse domínio explicaria o foco comum das políticas nacionais de promoção dos direitos das mulheres em direitos civis e políticos identificado pela relatora. Esse foco seria o resultado das relações de poder intragênero particulares ao movimento de mulheres.

O conceito de interseccionalidade, tão usado pela sra. Manshoo, é elaborado por mulheres negras, terceiro-mundistas e membros de outras minorias, frustradas com o pensamento universalista das primeiras ondas feministas. Segundo elas, as chamadas primeira e segunda onda feministas serviram para propagar um entendimento, errôneo, de que a experiência de grupos que são simultaneamente parte de diversas minorias pode ser compreendido a partir da “soma” das diferentes experiências de exclusão. O preconceito sofrido por uma mulher negra seria concebível, por exemplo, a partir do entendimento do preconceito que ela sofre como mulher *mais* o preconceito que ela sofre como parte da população negra. Na prática, esse tipo de manobra epistemológica serve para excluir as preocupações das mulheres de grupos minoritários das prioridades do movimento de mulheres “mais amplo”. As mulheres brancas dominam a discussão sobre direito das mulheres, enquanto os homens negros, a discussão sobre raça; dessa forma, as mulheres negras, em lugar de serem duplamente contempladas pela existência de espaços de debate sobre sexismo e racismo, são duplamente excluídas. Suas demandas são diluídas dentro de discussões mais “amplas” e suas prioridades, relegadas a segundo plano.

A terceira onda feminista é inaugurada pelo desafio à ideia de que a experiência de discriminação de mulheres não-brancas vai estar “incluída” dentro do espectro mais amplo de “discriminação contra a mulher”. A principal conquista dessa onda feminista é consolidar a ideia de que “discriminação contra a mulher”, ao entrar na pauta política, não o fez a partir de uma preocupação ampla das feministas brancas e ocidentais com o panorama geral de exclusões; pelo contrário, foi construído a partir da experiência particular e localizada de um grupo, que, em um movimento político que representa claramente a hierarquia existente entre mulheres, sentiu-se suficientemente confortável para classificar as suas preocupações como “movimento pelo direito da Mulher”, sem se questionar sobre a real universalidade das suas experiências. Essa mulher, universalizada e singularizada pelo discurso do movimento feminista de primeira e segunda onda, é adjetivada diversas vezes pelas feministas de terceira onda. Cada adjetivo traz importantes implicações políticas para o movimento feminista e para a política dos Estados.

Ao colocar em xeque as preocupações tradicionalmente identificadas como centrais ao movimento feminista, as feministas negras, pós-coloniais e pós-estruturais vão modificar a pauta política do movimento, trazendo-a para

mais próximo das discussões caras ao discurso de política externa de países emergentes, como o Brasil. Outras dimensões de violação de direitos, para além dos civis e políticos, tornam-se centrais. Questões de pobreza, inclusão social, discriminação racial, migração, entre outras, vão se tornando cada vez mais importantes. Ligações entre temas de violência e autonomia econômica tornam-se possíveis e parte fundamental do discurso político brasileiro, doméstico e internacionalmente.

A discussão é viva dentro do próprio movimento feminista nacional, o que explica, em grande parte, o fato de o Brasil já ter, pelos menos no nível discursivo de elaboração de políticas públicas, incorporado a maior parte das preocupações da relatora especial. Programas e políticas brasileiras caminham, cada vez mais, para representarem, além das preocupações das mulheres de classe média urbana, as experiências daquelas que, por causa de sua localização social, geográfica, econômica ou racial, estão em situação de maior vulnerabilidade. O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, de 2010, reconhece a realidade múltipla e interseccional da discriminação que dá origem aos diferentes graus de vulnerabilidade das mulheres à violência, enquanto avança o projeto de uma resposta holística ao problema. Desconstruir desigualdades e combater discriminação são partes integrantes do Pacto, que também declara a importância de oferecer particular atenção às mulheres negras, indígenas e que vivem no campo e nas florestas. O Brasil também reconhece a complexidade e multiplicidade das experiências de mulheres com a violência, e entende que propor soluções para o problema depende da compreensão sobre as causas estruturais e históricas por trás de cada episódio particular de agressão. O empoderamento das mulheres, particularmente por meio de políticas em prol de autonomia econômica, é explicitamente reconhecido pelo governo brasileiro como importante elemento das estratégias de enfrentamento à violência e promoção dos direitos humanos das mulheres.

No plano internacional, essa construção política recente se insere num posicionamento diplomático brasileiro sobre direitos humanos que remonta aos “3 Ds” de Araújo Castro (LINDGREN ALVES, 2008). Os direitos humanos teriam entrado no discurso diplomático brasileiro em estreita relação com o segundo “D”. O desenvolvimento, segundo Lindgren Alves, foi então definido pelo chanceler como “luta pela autonomia e justiça social” e definido como prioridade, tendo por referência a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Após longo hiato, durante o período ditatorial, no qual os direitos humanos desaparecem do discurso diplomático brasileiro, o ponto de inflexão que traz o tema de volta às falas multilaterais do Brasil, no início da redemocratização, é exatamente a assinatura da CEDAW (Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher), em 1979. Com Sarney, teremos o que Lindgren Alves diz ser “a maior ruptura jamais registrada no discurso diplomático brasileiro na área de direitos humanos” (2008, p. 81). O presidente se comprometeu discursivamente com direitos humanos, já no início do seu governo, e procedeu com a assinatura e ratificação dos principais tratados, no que foi imitado pelos dois governos seguintes.

Esses dois governos, contudo, voltam a incluir os direitos humanos em seus discursos frente a foros multilaterais apenas escassamente, com exceção do período da primeira gestão de Celso Amorim como chanceler. Principalmente durante o período Fernando Henrique, Lindgren Alves entende que a posição do Brasil é muito mais de implementação prática dos compromissos assumidos do que de elaboração discursiva. Enquanto em poucos momentos os direitos humanos apareciam no discurso diplomático, inúmeros avanços institucionais eram feitos, incluindo a criação da Divisão de Temas Sociais, dentro do MRE; o estabelecimento da Secretaria de Direitos Humanos da presidência e da comissão de direitos humanos, no congresso.

Os direitos humanos são “retomados com elaboração” apenas na gestão Lula/Celso Amorim: “A noção de direitos humanos, universal e igualitária, consagrada e difundida pela Declaração Universal é agora elemento naturalmente integrante do discurso brasileiro em geral. Não se quer com isso dizer que os direitos humanos sejam sempre respeitados no país. Quer-se dizer que a noção entrou em nossa linguagem e se estabeleceu com semântica legítima, manifestada em dispositivos legais, cobranças e reivindicações. A entrada se deu com apoio – às vezes

hesitante, é fato – de nosso discurso diplomático. Hoje não é mais necessário reiterarmos na ONU a importância que lhe atribuímos. Ainda que não falemos dela, a Declaração de 1948 está premente em nosso inconsciente quando propomos qualquer ação na área social, quando condenamos o terror e o belicismo, quando, sem esconder violações e crimes e sem negar os problemas existentes, defendemos nossa democracia” (ALVES, 2009, pp. 95-96).

O argumento de Lindgren Alves é que, com o passar do tempo e com o fortalecimento, dentro do país, das instituições e da importância de direitos humanos, o discurso diplomático brasileiro tem se valido cada vez mais do seu uso como parte da sua crescente projeção em foros multilaterais. Progressivamente, na medida em que o nosso uso do termo se torna mais afinado à compreensão usual do que são esses direitos, ele se torna mais comum, além de um ativo político. Mais importante ainda, ele tem se focado na questão dos direitos de segunda geração, os direitos econômicos sociais e culturais, valendo não apenas para a projeção internacional, mas para a legitimação de políticas internas. “Os direitos humanos, além de permanecerem presentes nas prioridades nacionais na forma clássica, na conceituação abrangente da Declaração Universal, cobrindo os ‘direitos de segunda geração’, eles constituem prioridade absoluta em programas sociais internos.” (ALVES, 2009, p. 93).

Esse foco é o argumento do artigo, ganha espaço no governo Lula e continua a se expandir no governo Dilma, com particular impacto sobre as políticas para as mulheres e seu reflexo na participação brasileira nos foros internacionais de direitos humanos. Os direitos de segunda geração e o pensamento da terceira onda feminista são fios que se entrelaçam e servem para alinhar: 1. A posição da relatora especial das Nações Unidas sobre violência contra a mulher; 2. Políticas nacionais brasileiras para enfrentamento à violência de gênero e 3. O discurso diplomático sobre direitos humanos. O desdobramento mais interessante dessa associação, sugere-se à guisa de conclusão, é uma aliança entre operadores da política externa brasileira e movimento de mulheres. A política nacional, ao encontrar sintonia com as demandas da terceira onda feminista, coloca o Brasil em posição confortável nos foros internacionais; oferece espaços para uma atuação positiva e projeção global. Para o movimento de mulheres, uma participação ativa do Brasil em foros de direitos humanos permite o uso da boa posição internacional no tema para avançar políticas no nível nacional. Os compromissos e as ações internacionais podem ser usados no reforço de posições progressistas e da abordagem específica sobre discriminações múltiplas. Estaríamos, dessa forma, vivendo um momento bastante positivo para a atuação diplomática brasileira e para o movimento de mulheres nacional. Momento que precisa ser traduzido, sobretudo, em benefício para os grupos mais vulneráveis. São eles, deve-se ter sempre em mente, os que mais precisam sentir os efeitos práticos desse momento privilegiado para a ação política.

## Referências

- ALVES, José Augusto Lindgren, 2009. “A Declaração universal dos Direitos Humanos no Discurso Diplomático Brasileiro” in: GIOVANNETTI, Andrea (Org. ). 60 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, p. 63-96.
- HILL COLLINS, Patricia, 2000. “Gender, Black Feminism, and Black Political Economy. ” The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 568, p. 41-53.
- MARIANO, Silvana Aparecida, 2005. “O sujeito do feminismo e o pós-estruturalismo” in: Revista de Estudos Feministas, vol. 13, no. 3. Florianópolis: UFSC, p. 483-505. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2005000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2005000300002&lng=pt&nrm=iso). Último acesso, 29/06/2011.
- SHORT, Katherine, 2008. “From Commission to Council: has the United Nations succeeded in creating a credible human rights body?” in: Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, vol. 5, no. 9. São Paulo: Prol Editora Gráfica. Disponível em: [http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo9.php?artigo=9,artigo\\_short.htm](http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo9.php?artigo=9,artigo_short.htm). Último acesso, 28/06/2011.

- ONU, General Assembly Document, 2011. *Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences*, Rashida Manjoo. A/HRC/17/26. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A-HRC-17-26.pdf>. Último acesso, 28/06/2011.
- Brasil, Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2010. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher*. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/texto-pacto-enfrentamento-violencia-contra-mulheres.pdf>. Último acesso: 29/06/2011.
- Agência Brasil, 01/01/2011. “Autonomia econômica é fundamental para diminuir violência contra as mulheres, diz futura ministra”. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-01-01/autonomia-economica-e-fundamental-para-diminuir-violencia-contra-mulheres-diz-futura-ministra>. Último acesso: 29/06/2011.
- ONU, 2001. *Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas*. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20adotado%20pela%20Terceira%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20contra%20o%20Racismo,%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial,%20Xenofobia%20e%20Formas%20Conexas%20de%20Intoler%C3%Aancia.pdf>. Último acesso, 29/06/2011.

## Resumo

O artigo discute as políticas brasileiras sobre violência contra a mulher em perspectiva com as discussões sobre o tema no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, pautadas pelo trabalho da relatora especial da ONU sobre causas e consequências da violência contra a mulher. O objetivo é demonstrar que existe um alinhamento entre o foco das políticas para as mulheres recentemente definidas do governo Dilma, o discurso diplomático brasileiro em direitos humanos e a perspectiva da relatora especial das Nações Unidas. Esse alinhamento é em parte tributário do fortalecimento das posições políticas da terceira onda feminista e abre espaço para uma aliança mutuamente benéfica entre atuação diplomática brasileira, no nível internacional, e avanço da agenda feminista, no nível doméstico.

## Abstract

The article discusses Brazilian policies against gender violence in perspective with the UN Human Rights Council discussion based on the work of the special rapporteur on violence against women, its causes and consequences. It aims at showing an alignment between policies for women recently defined by the government of Dilma Rouseff, traditional Brazilian diplomatic discourse and the point of view of the special rapporteur. This alignment owes much to third wave feminism and allows for an alliance, mutually beneficial, though rare, between Brazilian diplomatic action, on the international level, and the advancement of a feminist agenda, on the national level.

Palavras-chave: Política externa brasileira; direitos humanos; gênero

Key words: Brazil's foreign policy; human rights; gender

Recebido em 29/06/2011

Aprovado em 31/08/2011