

## Gênero e Paradiplomacia: O caso da Unidade Temática de Gênero das Mercocidades

LEONARDO MERCHER<sup>4</sup>  
SABRINA VILLENAVE<sup>5</sup>

### RESUMO

O objetivo central deste artigo é mostrar que a questão de gênero, levantada no cenário internacional nas últimas duas décadas pelo movimento subnacional, transpassa a visão tradicional das relações internacionais. Através de um movimento transnacional, as cidades vêm elaborando políticas públicas e iniciativas em um espaço internacional de representação dos movimentos e preocupações de gênero. A metodologia aqui aplicada consiste em analisar o conteúdo dos documentos produzidos e disponibilizados, de 2000 até 2011, pela Unidade Temática de Gênero e Município da Rede Municipal de Mercocidades, de forma a identificar as atuais políticas internacionais, bem como estabelecer uma relação entre a representação feminina e a atuação transnacional dos governos locais. A base teórica apoia-se no efeito bumerangue construtivista, elaborado por Martha Finnemore e Kathryn Sikkink, que buscam explicar a atuação transnacional dos novos atores internacionais, bem como dos estudos feministas de Marisa Zalewski, Cynthia Enloe, Christine Sylvester e Spike Peterson que norteiam a pesquisa qualitativa sobre a representação e ação de gênero na documentação analisada. As análises demonstraram que a cooperação descentralizada das cidades não apenas ampliou o número de atores porta-vozes dessa temática nas relações internacionais, como também contribuíram para construir definições sobre a questão de gênero no Cone Sul-Americano.

**Palavras-chave:** Gênero. Cidades. Mercocidades.

### INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos as relações internacionais foram ampliadas tanto em termos de agendas como de agentes. Suas dinâmicas e processos se alteraram

<sup>4</sup> Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná na linha de Organizações Internacionais. Contato: lmercher@uol.com.br.

<sup>5</sup> Mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio e Instituto de Ciência Política de Paris (Science-Po). Contato: sabrinavillanave@yahoo.com.br.

significativamente com a abertura de novas frentes teóricas que buscavam explicar a realidade e incluir desafios comuns a outras ciências. Nos anos 1990 gênero e cidades passam a configurar temas contemporâneos de prática e atuação, tanto pelos atores tradicionais (Estado) como pelas novas organizações, como por exemplo aquelas erguidas como resultado da ação coletiva de atores subnacionais, assistidas na Unidade Temática de Gênero e Município das Mercocidades (UTGEM) criada em 1999 na cidade de Belo Horizonte. Na medida em que analistas vão além dos estudos mais tradicionais das relações internacionais (Estados e suas dinâmicas), o movimento subnacional exercido pelas cidades passa a se relacionar com os atuais desafios de gênero expostos no cenário internacional.

Questões como igualdade de direitos sociais ou dos crimes de gênero – como a violência e a exploração sexual – saem da esfera das políticas de Estado e chegam aos debates e práticas transnacionais por meio desses novos atores subnacionais. Como exemplo, pode-se citar o combate ao tráfico de mulheres que mobilizou vários atores internacionais, desde Estados até as relações interorganizacionais, como exercida pela UNIFEM (Organização das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres e que, em 2 de julho de 2010 se denominou oficialmente ONU Mulheres) com a UTGEM que buscam sua prevenção. Na esfera das cidades sul-americanas um dos espaços para se debater e tomar medidas diante dos desafios colocados pelo debate sobre gênero é a UTGEM, uma unidade temática da Rede Municipal de Mercocidades.

A evolução dos movimentos feministas, cujas origens se remetem à Segunda Revolução Industrial (segunda metade do século XIX), passando pela Revolução Sexual (ou Liberação Sexual nos anos 1960 e 1970) após avanços biotecnológicos (anticoncepcional) e sociais (autonomia civil e igualdade de direitos, como o político de eleger e ser eleitas) em boa parte do ocidente, inseriu questões sobre a própria forma de se produzir conhecimento científico sobre a divisão de papel dentro das sociedades e a estruturação das dinâmicas internacionais. Dos anos 1980 até os anos 2000 um número cada vez maior de mulheres passaram a ascender nas relações internacionais, como a Primeira-Ministra Margaret Thatcher (1979-1990) do Reino Unido e também através de atores tidos como “livres de soberania” (ROSENAU, 1990, p.36), como no caso da Martha Suplicy na presidência da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) em 2004.

Essa ascensão de mulheres contribuiu para que novos interesses de análises entre gênero e poder fossem trabalhados na virada do século XX ao XXI:

A partir de meados do século passado face à descrença com os progressos da ciência e do pensamento racional e objetivo, um novo paradigma, foi se constituindo: os chamados estudos pós-estruturalistas ou pós-modernos que realçam a subjetividade dos sujeitos e da linguagem, a impossibilidade da neutralidade científica; a importância dos estudos qualitativos e dos fenômenos particulares; negam as leis gerais de explicação dos fenômenos; apontam para a instabilidade dos conceitos e categorias etc. O estudo de gênero assentado neste novo paradigma teórico tem possibilitado às feministas acadêmicas encontrarem uma voz teórica própria; como também aliados acadêmicos e políticos (CONCEIÇÃO, 2009, p.744).

Tanto essa ascensão do debate sobre questões de gênero na academia como nas posições de tomada de poder fortalecem a ideia proposta aqui de sensibilização pela representação, ou seja, quanto maior a participação de mulheres nas tomadas de decisão maior é a sensibilização de suas próprias questões que passam a se manter dentro das agendas internacionais propostas por organizações como na presença da UTGEM na Rede de Mercocidades ou até mesmo da UNIFEM na ONU. Com a expansão dos novos meios midiáticos de notícias também é intensificada a sensibilidade de gênero ao ampliar o contato entre o feminino na tomada de decisões junto às denúncias de violência e desigualdade de gênero, como o generocídio<sup>6</sup> (VILLENAVE, 2010) praticado nos conflitos da Bósnia que mobilizaram a opinião pública e atores internacionais diversos.

Para além de debates teóricos feministas sobre o poder e gênero na estruturação das relações internacionais, a preocupação com os direitos reais da mulher marcaram presença na agenda internacional de diversos atores que promovem práticas que hoje podem ser analisadas e interpretadas como na proposta desse artigo. Busca-se, aqui, ilustrar o princípio da sensibilização pela representação<sup>7</sup> de acordo com a análise de conteúdo da documentação da Unidade Temática de Gênero e Município da Rede Municipal de Mercocidades (UTGEM), de 2000 até 2012. A partir dessa relação soma-se

<sup>6</sup> Genocídio e violências direcionados ao gênero praticado, sobretudo, em conflitos culturais e belicosos ou em Estados autoritários.

<sup>7</sup> Dentre a instrumentalização das teorias feministas destaca-se a sensibilização do tema por iguais, ou seja, a melhor recepção das questões de gênero – como a violência – pelas mulheres que exercem, de alguma forma, um poder dentro da estrutura ainda disponibilizada pelo masculino.

à análise o efeito bumerangue construtivista que permite compreender o porquê da defesa dessas questões de gênero através de atores subnacionais.

Em paralelo ao desenvolvimento das questões de gênero nas relações internacionais as cidades foram tecendo suas redes de cooperação descentralizada (sem a participação de seus governos centrais/nacionais) abrangendo as mais diversas agendas de ação especializada, como a UTGEM das Mercocidades criada em 1999. A UTGEM, de 2000 até 2012, produziu ações e práticas que construíram na região um conceito de ‘prática de gênero’ baseado em dois eixos gerais: igualdade e segurança de gênero. A prática de gênero seria a própria percepção prática das cidades sobre o que seria o necessário a se fazer nas políticas voltadas ao gênero. Portanto, através da leitura documental disponibilizada pela UTGEM pode-se definir como as questões de gênero são compreendidas no Cone Sul pelas cidades-membros e como se dá essa prática de políticas transnacionais.

Os dados coletados da análise de conteúdo dos documentos disponibilizados pela UTGEM, de 2000 até 2012, possibilitam a identificação – através da prática que constrói os conceitos – o entendimento desses novos atores diante da temática, bem como a identificação de suas dificuldades e dos processos de transnacionalização do tema através do espaço de uma organização subnacional. A documentação permite com que ambos, gênero e cidades, sejam analisados de forma conjunta. Para tanto se segue por uma interseção entre algumas vertentes das teorias feministas e o construtivismo, sobretudo pelas obras de Spike Peterson (1992) e Martha Finnemore (1998). O objetivo central desse trabalho é o de possibilitar uma leitura onde as questões atuais de gênero sejam compreendidas como resultados de uma nova construção das práticas de gênero por meio dos discursos das cidades atuantes na UTGEM e das iniciativas tomadas para a garantia desses dois eixos temáticos: igualdade e segurança.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS FEMINISTAS SOBRE GÊNERO**

A incorporação do debate de gênero nas relações internacionais foi tardia, mas inevitável. Como destaca Nizar Messari e João Nogueira (2005, p.223), a partir de eventos dramáticos como o estupro em massa de mulheres durante os conflitos de caráter étnico que impactaram a década de 90 na Ex- Iugoslávia e em Ruanda, tornou-se

inevitável a incorporação desta categoria de análise, principalmente no tocante à temática de segurança, conflitos e guerras. Nos anos 1990 Marisa Zalewski e Cynthia Enloe chamaram a atenção para a dimensão de gênero em contextos de segurança internacional. A contribuição das autoras foi fundamental para se pensar gênero e relações internacionais, sobretudo quando ressaltaram a importância das diferenças de identidade masculina e feminina. Outra contribuição importante das autoras foi a defesa do entendimento que o ocidente invoca por meio da identidade masculina nos treinamentos militares, nas estratégias de defesa nacional e nos discursos de liderança de dirigentes políticos (ZALEWSKI; ENLOE, 1995, p.224).

A utilização de uma identidade masculina como base de estruturação política e social seria resultado do próprio desenvolvimento das civilizações ocidentais baseadas na estrutura patriarcal, onde houve pouca variação em relação à participação da mulher na política interna e estrangeira. Essa estrutura sócio-política acabou por dificultar, por muito tempo, a participação feminina na direção de atores internacionais (Estados e organizações) e na elaboração das agendas internacionais. Deve-se lembrar que estudos de gênero sempre acabam por esbarrar na organização sócio-política patriarcal onde a mulher muitas vezes fora direcionada a ocupar o segundo plano na história política. A importância da masculinidade, como identidade de comportamento na política determinou a prática e os discursos nas estratégias de defesa nacional dos dirigentes políticos, (NOGUEIRA, 2005, p.224) tornando-se um elo entre como se pensa e como se age na elaboração e execução das agendas internacionais.

A partir destas questões foi possível trazer os novos conceitos em torno do tema de gênero que enriqueceram a disciplina nos últimos vinte anos. Um exemplo disso seria a discussão em torno da construção das identidades e do lugar que a mulher ocupa em determinadas sociedades. Spike Peterson (1992, p.38) afirma que desde Aristóteles até a história contemporânea, o âmbito público era onde o homem alcançaria seus maiores bens e que a ação política se distinguiria profundamente do âmbito privado, onde as mulheres e crianças estavam circunscritos às atividades de produção e reprodução do que era condição para a existência desse mesmo público. O Estado moderno, que se consolidou também pela necessidade de expansão comercial e pela capacidade militar de sobreviver diante das ameaças externas e incertezas internas, continuou excluindo a mulher de sua estruturação tanto interna quanto internacional.

Peterson (1992, p.34-35) coloca que a própria criação e organização do Estado ocorreram de forma patriarcal. Sociedades comunitárias, baseadas em famílias, não distinguem o doméstico do público. A partir da construção do Estado moderno e a dissociação entre o privado e o público, as unidades de produção deste Estado melhor se organizaram de forma a mobilizar o trabalho, a extração de recursos e a regulação da propriedade – incluindo as mulheres, e controle legal. Nessa nova organização a mulher perdeu o controle sobre a propriedade, passando a ser apenas transmissora da propriedade e a ser propriedade ela mesma. O estabelecimento de unidades mais individuais e centradas na família e não em comunidades deixaram as mulheres mais vulneráveis e mais dependentes de pais, maridos e do Estado. A identidade da mulher deixou de estar relacionada à “irmã”, como igualdade de gênero, e passou a apresentar categorias de dependência como “filha” ou “esposa” (PETERSON, 1992, p.35).

Com a emergência da propriedade privada e cidadania a própria sexualidade passa a ser foco de controle estatal. Por exemplo, o crime de adultério passa a ser um crime contra o Estado ao ser punido publicamente (PETERSON, 1992, p.35). Essas transformações ocorreram em diversos âmbitos chegando até a religião, onde aos poucos foram diminuindo as reverências à divindades femininas e cultos à fertilidade, em detrimento de uma filosofia masculina que privilegiou categorias também masculinas, como a razão no século XVIII, que, nas palavras de Thomas Leonard e Denis Diderot tornaram a mulher como “governada por seu útero” (BADINTER, 1991, p.8) e, portanto, sem autonomia plena como a identidade masculina exigia de seus adeptos.

Já na esfera política internacional, como reflexo da organização de papéis das sociedades, o masculino foi exaltado e o feminino deixado em segundo plano na estruturação dos cenários internacionais que se sobrepunham ao longo da história, sobretudo por ser um reflexo da construção presente no próprio Estado Moderno. O Estado Moderno projetou as relações desequilibradas de gênero entre homens e mulheres, para o ambiente internacional. Mais uma vez ressalta-se que identidade de gênero, como a masculina, não é determinada pelo sexo do indivíduo, mas pelo comportamento esperado à aceitação social de práticas políticas, por exemplo. O Estado, além de regulador das capacidades produtivas e reprodutivas das mulheres internamente, rejeita o feminino no internacional, ressaltando a ideia de sobrevivência, competitividade, poder e segurança que já vinham desde Tucídides (ca. 400 a.C.) na Grécia Antiga.

A própria produção intelectual tradicional, de se compreender as relações internacionais, sempre refutou valores e interpretações femininos, sobretudo quando se compartilha da ideia de que as principais preocupações externas, como a segurança, sejam inerentes à identidade masculina. Segundo Christine Sylvester, ainda hoje, “apesar da ampla dominação masculina, seja em termos de presença seja em termos de temas, a disciplina de Relações Internacionais nega ter algo a ver com a questão de gênero” (MESSARI, NOGUEIRA, 2005, p.225). Essa negação poderia ser respondida tanto por uma visão crítica da concorrência existente entre as demais teorias, como também pela incapacidade de se reconhecer que o sistema internacional, bem como as demais teorias, é resultado da consolidação dessa identidade masculina que ultrapassa as práticas internas do Estado e se refletem no sistema internacional e nas agendas das relações internacionais.

A masculinização do político e, conseqüentemente, sua valorização em oposição à feminilização da paz e da tolerância às diferenças, levaram as mulheres à invisibilidade na atuação no âmbito público e nas relações internacionais. A identidade de cidadão, construída através desse sistema de direitos e obrigações inseridas na territorialidade do Estado, distingue então o que é masculino/feminino como uma condição dual e excludente. Nesse sentido, não existem diferenças entre um homem e uma mulher – sob o ponto de vista do que são, mas o significado social que é dado ao homem e à mulher trazem consigo conseqüências políticas e sociais importantes ainda nos dias de hoje nas sociedades.

Da mesma forma, “étnico” não é uma categoria de significado que se construa por si mesma, da mesma forma o “gênero”. Assim, o Estado Moderno monopoliza o entendimento sobre como sua população deve se organizar politicamente, como a identidade política também é constituída e onde os limites da comunidade política estão desenhados (Peterson, 1992, p.31). Enquanto o Estado não é necessariamente a maior expressão de autodeterminação étnica de maneira naturalizadas, em espaços mais homogêneos, maiorias étnicas claramente gozam de uma posição de poder no sentido de controlar ou privilegiar sua própria cultura, religião e práticas linguísticas, bem como preservar e perpetuar narrativas históricas e de identidade consonantes com as preferências da maioria étnica (Wilmer, 2002, p.12).



Na contemporaneidade busca-se, através de políticas e práticas de gênero, diminuir desigualdades e combater ameaças à mulher e demais minorias de identidade. Entretanto, essas práticas sociais, como políticas públicas para inserção da mulher no mercado de trabalho, não alteram as estruturas de ordem e poder, apenas amenizam os resultados do sistema masculinizado. A linguagem estrutura o pensamento e, ao se descrever determinado fato como guerra, crime de ódio ou violência, é possível perceber a maneira pela qual, aquele indivíduo ou grupo social percebe o mundo. Para encontrar e definir conceitos, como o próprio direcionamento de políticas de gênero, é preciso analisar discursos e práticas de cada sociedade e cada ator.

Da mesma forma, inseguranças estruturais internas ao Estado, constituídas por desigualdades de gênero ou outras divisões categorizadas, devem ser analisadas para se observar quando estruturas hierarquizadas, de dominação, produzem e reproduzem inseguranças estruturais como a própria violência de gênero (tráfico de mulheres, homofobia, violência contra a mulher). Contudo o crescente número de mulheres chegando ao poder possibilita maior sensibilidade às temáticas de gênero entre atores internacionais, bem como amplia a aceitação das teorias feministas sobre os desafios comuns a serem ultrapassados. Ainda que as teorias feministas não façam parte de um movimento coeso, tendo discordâncias internas na produção teórica (MESSARI, NOGUEIRA, 2005, p.224), elas possibilitam, com maior eficiência, análises empíricas dos atuais desafios enfrentados pelas mulheres e minorias sexuais em suas sociedades e em questões transnacionais, como no tráfico e exploração sexual.

Ainda que o debate sobre a estrutura do sistema internacional pelas feministas seja de extrema importância no atual cenário acadêmico, esse artigo limita-se à análise prática dos atores subnacionais na tentativa de sanar um pouco dessa desigualdade de gênero e emponderar a mulher dentro do espaço político, como defendido pela própria UNIFEM (2012). Nesse sentido, a sensibilização às temáticas de gênero, amplamente empregada no discurso das representantes subnacionais na UTGEM também pode ser compreendida como um exercício de aprendizagem sobre as possibilidades de sua própria identidade e capacidades de adaptar ou alterar estruturas que não lhes sirvam mais. O processo subnacional contemporâneo permite essa voz de gênero que passa a atuar e a manter continuamente projetos e iniciativas sustentadas pela própria luta por inserção e reconhecimento das cidades e suas organizações.



## O MOVIMENTO SUBNACIONAL NO CONE SUL-AMERICANO

Os processos de integração regional formam um campo de debate das relações internacionais que permitem a participação de novos atores transnacionais, fugindo da percepção tradicional centrada no Estado-Nação. Os atuais atores subnacionais – ou seja, aqueles de origens internas a um Estado-Nação – buscam, cada vez mais, exercerem atividades externas às suas fronteiras políticas. As dinâmicas internacionais passaram, na segunda metade do século XX, a ocupar espaços relevantes das agendas dos governos locais que os impelem a participar de diversos debates internacionais contemporâneos. Dentre tantas naturezas dos atores subnacionais, como províncias, estados federados e regiões autônomas, encontram-se os governos municipais e as cidades que, além de gozarem de uma autoridade política-territorial, também se organizam em redes e outras formas coletivas para defenderem seus interesses, sobretudo, diante das políticas executadas por seus governos centrais (Estado-Nação).

Conceitualmente, as cidades possuem uma natureza mista, ou seja, “a meio caminho entre o que James Rosenau (1990, p. 36) denominou ‘atores condicionados pela soberania’ – *sovereignty-bound* – e ‘atores livres de soberania’ – *sovereignty-free*” (SALOMON; NUNES, 2007, p. 103). Para tanto, as cidades dentro das diversas análises acadêmicas constituiriam um grupo específico de atores internacionais que estão, quase sempre, ligados a uma atuação transnacional diante das fronteiras nacionais de seus governos centrais. Esse movimento transnacional, defendido pelo efeito bumerangue<sup>8</sup> (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), seria resultado dos processos contemporâneos dos séculos XX e XXI, como as dinâmicas de integração regional e da globalização da informação, que permitiriam maior consciência das comunidades locais diante das possibilidades que as relações internacionais também ofertariam para além das políticas de seus governos centrais.

Para cada desafio que se busca ultrapassar se faz necessária certa proximidade com o objeto ou situação desafiadores. Diante de um problema, alguns atores podem ter

<sup>8</sup> O efeito bumerangue significa que organizações civis domésticas e cidades podem transpassar as fronteiras nacionais em busca de aliados no cenário internacional que, por sua vez, pressionariam seus governos centrais para que esses reajam, tanto diretamente como por organizações internacionais.

maior ou menor proximidade com a questão e essa proximidade pode ser denominada especialização. Essa proximidade, compreendida como uma especialização dos atores sobre determinado problema ou desafio, sustentou a absorção do princípio da subsidiariedade<sup>9</sup>. Os desafios internacionais dentro dos processos de integração da União Europeia incentivaram os governos centrais a escutarem os governos locais que se envolviam diretamente com os empecilhos à integração e a defenderem esse princípio que seria “a repartição de atribuições ou competências entre diversos âmbitos” (STUART, 2004: 125).

No Cone Sul-Americano, seguindo o exemplo do princípio da subsidiariedade utilizado na criação das Eurocidades, por exemplo, foi criada a Rede Municipal de Cidades do Mercado Comum do Sul (Rede de Mercocidades), cuja fundação se deu em novembro de 1995, por prefeitos de onze cidades. Esses prefeitos “estariam convencidos de que o MERCOSUL precisava de maneira imperiosa dessas cidades para consolidar uma visão de autêntica cidadania partindo desde as sociedades locais” (Mercocidades, 2012). Assim, o princípio da subsidiariedade chegou à América do Sul defendendo a percepção dos governos centrais sobre a importância das relações de proximidade e especializações dos governos locais diante de alguns desafios ao bloco, bem como outros vetores ao desenvolvimento regional.

Enquanto que o princípio da subsidiariedade defende certa autonomia aos entes subnacionais na esfera internacional – no limite das atribuições especializadas e na medida em que não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros – o efeito bumerangue, trabalhado por Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998), possibilita enxergar que as cidades do MERCOSUL experimentam um diálogo transnacional com seus governos centrais em um movimento bumerangue (triangular e transnacional) conquistando legitimidade em suas ações dentro do próprio bloco de integração estatal. O efeito bumerangue seria a leitura teórica dada pelos construtivistas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998) aos atores transnacionais que iriam ao cenário internacional, de forma transnacional aos governos centrais, para defender seus interesses locais junto a outros atores e também aos seus próprios governos centrais.

---

<sup>9</sup> O princípio da subsidiariedade seria a repartição de atribuições ou competências entre diversos âmbitos aos atores que melhor demonstrassem conhecimento de causa e competências para sanar desafios de melhor maneira do que os demais (STUART, 2004: 125).

Ao buscarem defender seus interesses, diante de seus Estados, por exemplo, as cidades iriam às relações internacionais muitas das vezes através da construção de organizações próprias que transfeririam as demandas locais aos Estados, fazendo um movimento bumerangue: cidade se relaciona com seu Estado através de um ator terceiro – organização em rede – que possibilita essa mesma relação fora do espaço intranacional. Ao conceito de rede de cooperação descentralizada (Mercocidades, 2012) entende-se aqui como a relação cooperativa horizontal normatizada em áreas específicas (por exemplo, as Unidades Temáticas das Mercocidades). Portanto, uma rede de cooperação descentralizada seria um coletivo de atores com a mesma natureza (cidades), que não sustentam posições hierárquicas entre si (relações verticais) e que promovem, através da cooperação especializada, o alcance de interesses comuns.

As redes seriam os principais exemplos da cooperação descentralizada em um cenário internacional que buscam otimizar a atuação subnacional nas trocas e sobre as questões internacionais pertinentes aos governos locais. Diversas são as redes e suas áreas de atuação na América do Sul, como a Rede FAL (Rede Municipal do Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social, fundada em 2001) e a Rede Municipal do Mercado Comum do Sul (Mercocidades). Em julho de 1995 alguns dos governos locais do Cone Sul assinaram o Compromisso de Porto Alegre “através do qual as cidades manifestaram a sua vontade de acrescentar seu protagonismo no processo de integração regional” (Mercocidades, 2012) e em novembro de 1995 foi assinada a Ata de Fundação da Mercocidades pelos prefeitos que “estariam convencidos de que o MERCOSUL precisava de maneira imperiosa dessas cidades para consolidar uma visão de autêntica cidadania partindo desde as sociedades locais” (Mercocidades, 2012).

Rio de Janeiro, Brasília, Salvador, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Montevideu, Assunção, Córdoba, Rosario e La Plata foram as onze cidades fundadoras das Mercocidades. Dentro da Rede foi criada uma estrutura onde cada temática reconhecida como importante materializou-se em um espaço próprio, resultando em 14 unidades temáticas, sendo uma delas a de Gênero e Município (UTGEM) de 1999. A Unidade Temática de Gênero e Município da Rede de Mercocidades (UTGEM) foi criada em setembro de 1999, na cidade de Belo Horizonte, como resultado do Fórum Mulher e Desenvolvimento – fundado na Terceira Cúpula da Rede de Mercocidades – em 1997 na cidade de Córdoba. Dentre seus objetivos gerais pode-se destacar (Ata 13 de março de

2007): contribuir para o fortalecimento institucional da Rede de Mercocidades através dos trabalhos da UTGEM; propiciar o diálogo entre as cidades participantes da UTGEM sobre as políticas de gênero no MERCOSUL; e propiciar o intercâmbio de boas práticas em políticas públicas de gênero.

## **AS ATIVIDADES DA UNIDADE TEMÁTICA DE GÊNERO E MUNICÍPIO: 2000-2012**

A partir de agora se expõe os dados encontrados na análise de conteúdo da documentação disponibilizada pela UTGEM, de 2000 até 2012, para que se possa entender a construção e a orientação das atividades de gênero desses novos atores internacionais. Após analisar os 27 documentos disponibilizados pela UTGEM, de 2000 até 2012, pode-se identificar uma construção dentro do que esses atores subnacionais compreendem como sendo a prática de gênero, ou seja, quais políticas e posicionamentos os representantes das cidades definiram como sendo de suas responsabilidades temáticas. Dentro das iniciativas e propostas de ação pode-se agrupá-las em pelo menos três eixos temáticos principais: institucional; igualdade de gênero; e segurança e exploração sexual.

No eixo institucional estão as iniciativas voltadas para o fortalecimento da própria UTGEM, bem como da Rede de Mercocidades diante do MERCOSUL ou outro ator não-subnacional. Também estão presentes as iniciativas de diálogo com outras unidades temáticas da Rede e organizações, como a UNIFEM e a ONG-ELA (*Equipo Latinoamericano de Justicia y Género*). No eixo igualdade encontram-se iniciativas e projetos que visam ampliar a inserção da mulher e minorias sexuais no mercado de trabalho, bem como garantir direitos e deveres iguais entre homens e mulheres, diminuindo o preconceito e aumentando o desenvolvimento econômico-social das comunidades locais. Já no eixo segurança e exploração sexual encontram-se iniciativas e propostas referentes ao combate e à prevenção ao tráfico de mulheres e crianças, à exploração sexual e à violência doméstica e de minorias sexuais.

Esses dois últimos eixos são importantes na abordagem teórica feminista, visto que materializam as ações para a promoção e o emponderamento<sup>10</sup> da mulher na região. A seguir são expostos os dados documentais das iniciativas e propostas das cidades registradas na UTGEM:

**Figura 1: Tabela de iniciativas das cidades registradas na UTGEM**

Iniciativas por Eixo na UTGEM	2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	Total
Institucional	7	8	10	x	8	9	6	48
Igualdade de Gênero	6	9	15	x	5	7	4	46
Segurança e Exploração Sexual	2	1	1	x	2	24	10	40
Total de iniciativas por ano	15	18	26	x	15	40	20	134

Fonte: elaboração própria dos autores, 2012.

Nos anos de 2000 as iniciativas institucionais voltaram-se para o fortalecimento dessa recém criada Unidade Temática, investindo-se na criação do site e em propostas de ampliar a participação da UTGEM nas Mercocidades e no MERCOSUL. Na igualdade de gênero iniciou-se os seminários do Plano de Igualdade, onde as experiências municipais em facilitar a inserção da mulher no mercado de trabalho teve maior destaque. Já na segurança, o ano de 2000 presenciou a proposta de criação da Rede de Serviços de Emergência para a Atenção de Vítimas de Violência Doméstica. Nesse primeiro ano de documentos observou-se maior atividade no eixo institucional, visto a necessidade de se fortalecer a UTGEM e organizar seus canais de comunicação e divulgação de suas práticas.

Nos anos de 2001 e 2002 o eixo de igualdade de gênero teve maior número de iniciativas, como as que abordaram a elaboração e apresentação do livro *Planes de*

<sup>10</sup> Empoderamento, ou *empowerment* em inglês, significa a possibilidade de ação coletiva de indivíduos nas tomadas de decisões. Presente na própria definição oficial da UNIFEM (2012), o empoderamento possibilita a aquisição da emancipação individual e da consciência coletiva necessária para a superação da dependência social e dominação política. “O empoderamento feminino traz uma nova concepção de poder, assumindo formas democráticas, construindo novos mecanismos de responsabilidades coletivas, de tomada de decisões e responsabilidades compartilhadas. O empoderamento feminino é também um desafio às relações patriarcais, em relação ao poder dominante do homem e a manutenção dos seus privilégios de gênero, é uma mudança na dominação tradicional dos homens sobre as mulheres, garantindo-lhes a autonomia no que se refere ao controle dos seus corpos, da sua sexualidade, do seu direito de ir e vir”. Informação retirada de <http://www.significados.com.br/empoderamento/>. Acessado em 25 de agosto de 2012.

*Igualdad de Género con Mirada de Ciudad*, apoiado pela FESUR<sup>11</sup> (Fundación Friedrich Ebert en Uruguay), que consistia em uma sistematização e estudos comparativos dos planes de igualdade de oportunidades de distintas cidades de América Latina e Espanha e coordenada por Montevideo. Na segurança teve-se apenas a iniciativa de criação da Casa da Mulher Clara Maria em Guarulhos, acompanhada pelas cidades-membros em sua implementação. Já no eixo institucional definiu-se trabalhar com o princípio do empoderamento das mulheres presente na UNIFEM e ratificar as seguintes linhas estratégicas: fortalecimento da UTGEM nas Mercocidades; ampliação do número de cidades-membros das Mercocidades na UTGEM; relacionamento com outras articulações internacionais de gênero; realizar as Reuniões Especializadas da Mulher (REM); continuar com a construção de um discurso democrático; e promover alianças com os mais diversos atores ao tema, como ONG's, associações, universidades e demais atores políticos.

Em 2003 e 2004 as iniciativas pela igualdade de gênero se mantiveram em destaque, trazendo projetos e iniciativas de desenvolvimento social e combate à pobreza, reforçando a autonomia da mulher. Algumas medidas foram tomadas: cada cidade da UTGEM deveria apresentar suas experiências consideradas como práticas eficientes ao combate da pobreza e do desenvolvimento das transformações nas relações de gênero para que se produzisse uma publicação; todas as cidades se comprometeram em produzir projetos locais para melhorar a qualidade de vida da mulher imigrante e também da mulher rural; e a recuperação das estratégias dos Planos de Igualdade de Oportunidades da região como ferramenta exitosa para a transversalização de gênero nas políticas municipais. No eixo institucional manteve-se o fortalecimento da UTGEM diante da Rede e do Mercosul. Já no eixo de segurança os dois anos foram marcados pela iniciativa da UTGEM de se posicionar internacionalmente de forma crítica e contrária ao apedrejamento da nigeriana Amina Lawa.

Os anos de 2005 e 2006 não possuem documentação disponível. Já durante os anos de 2007 e 2008 o eixo institucional volta a ter o maior número de iniciativas.

<sup>11</sup> “La Fundación Friedrich Ebert (FES) es una fundación política alemana que se dedica al asesoramiento y la capacitación política y ofrece espacios de debate en todo el mundo. Su trabajo tiene como objetivo el fortalecimiento de la democracia y la justicia social. La FES inició sus actividades en Uruguay (FESUR) inmediatamente después del final de la dictadura militar. Sus contrapartes en Uruguay incluyen partidos políticos, el gobierno nacional y varios gobiernos departamentales, la central obrera PIT-CNT y varios sindicatos afiliados a la misma, organizaciones de la sociedad civil así como instituciones académicas y del Mercosur”. Disponível em <http://www.fesur.org.uy/>. Acessado em 26 de agosto de 2012.

Destaca-se o discurso de Marcia de Cássia Gomes por Belo Horizonte (Ata da XVIII Cúpula da UTGEM, 17 e 18 de junho de 2008):

Somos países muito diferentes, distantes uns dos outros. Participamos de uma importante rede de cidades. Sabemos que muitas vezes não somos as que definimos as políticas gerais. Isto requer um grande esforço para que possamos ampliar a nossa intervenção e intercâmbio, fortalecendo assim os vínculos e a integração entre as cidades e as políticas dirigidas para as mulheres. Somos 25 integrantes, e uma das unidades temáticas de maior participação. Porém, nossas políticas ainda não são plenamente reconhecidas e isto muitas vezes nos fragiliza.

No próprio discurso percebe-se que as mulheres atuantes na UTGEM, quase todas ligadas aos poderes executivos de suas cidades, ainda sentem dificuldades de materializar em suas localidades as práticas de gênero necessárias para ampliar a igualdade e combater os abusos e a exploração sexual. Essa percepção de fragilidade, destacada por Marcia de Cássia Gomes em seu discurso, permite, mais uma vez, fortalecer a importância das teorias feministas em suas críticas à hierarquia de temas nas agendas do poder de acordo com a identidade masculina patriarcal. Por mais que sejam uma das Uts com maior número de encontros e representantes reunidos anualmente, as questões de gênero ainda são observadas pela UTGEM com baixo reconhecimento na Rede e na região.

Os objetivos definidos em 2008 para 2009 também contaram com o programa Cidades Seguras que propunha: orçamento público em perspectiva de gênero; participação da mulher nos espaços de decisão política e do trabalho decente; realização do seminário Economia Solidária na cidade de Moron; e a comemorações de 10 anos de fundação da UTGEM (1999). O Instituto Nacional das Mulheres em Atlântida passou informações sobre as atividades da REM (Reunião Especializada de Mulheres do Mercosul) reforçando a necessidade de que se haja maior proximidade entre a UTGEM e a REM nos próximos anos. Nos anos de 2009 as propostas foram realizadas e em 2010 o número de iniciativas no eixo de segurança cresceu consideravelmente, ultrapassando os outros dois.

Enquanto que as iniciativas institucionais se mantiveram estáveis, as de igualdade de gênero foram diminuindo nos últimos anos, atingindo seu ápice nos anos de 2003 e 2004 com 15 iniciativas totais. Já as iniciativas de segurança e combate à exploração sexual tiveram um crescimento considerável nos anos de 2009 e 2010, sobretudo após



aceitação da proposta de tematizar as iniciativas nesse período com o tema *Tráfico de Mulheres para a Exploração Sexual*. Essa tematização possibilitou a cooperação com outros atores internacionais mais atuantes no tema, como com a REM e a UNIFEM. Se antes esse eixo atingia uma média de uma iniciativa a cada dois anos, em 2009 e 2010, foram registradas 24 propostas e ações ligadas ao tema. Isso ocorreu, sobretudo, pela realização na cidade de Guarulhos de um grande debate sobre tráfico sexual. O evento surtiu frutos, como o compartilhamento de políticas públicas possíveis ao nível local na prevenção da aliciação de mulheres e jovens pelo tráfico de pessoas e exploração sexual internacional.

Um importante ponto a respeito também foi levantado nessas reuniões: a necessidade de se entender exploração sexual para além do tráfico de crianças e jovens, mas também de mulheres que não encontram oportunidades de trabalho em suas cidades. Ao longo de 2011 e 2012, como soluções possíveis à violência de gênero foram materializadas cooperações com as Unidades Temáticas de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Social da Rede, bem como a captação de recursos e apoio com a UNIFEM e outros atores internacionais. Destaca-se ainda três linhas de trabalho elaboradas pela UTGEM em 2011 e 2012: Prevenção ao Tráfico de Mulheres<sup>12</sup>; Pressuposto Sensível ao Gênero<sup>13</sup>; e Cidades Seguras para Todas e Todos<sup>14</sup>.

Os três eixos acabam, quase sempre, por se complementarem e, após os diversos debates e seminários no eixo de segurança de gênero de 2009 até 2012, percebe-se que a igualdade referente à inserção e oportunidades de emprego à mulher está diretamente ligado ao tráfico de mulheres. Dentre todas as iniciativas identificadas na análise documental encontram-se projetos de cooperação descentralizada, compartilhamento de

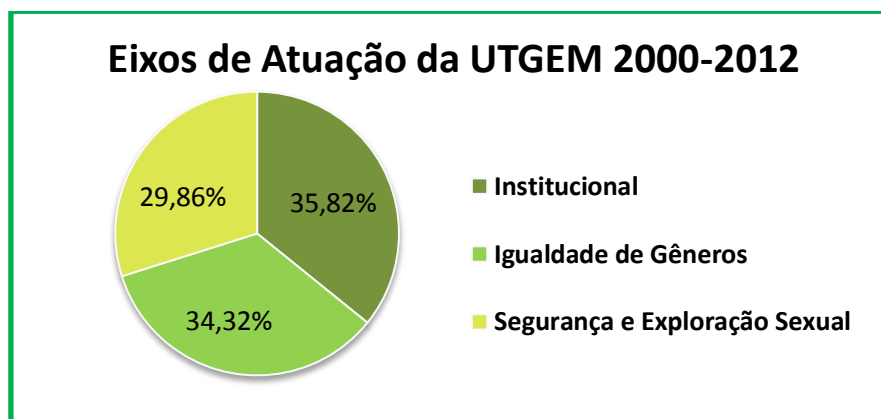
<sup>12</sup> Prosseguir com as atividades pendentes no tema tráfico de mulheres, articular impressão gráfica e entrega dos materiais de divulgação da Campanha de prevenção entre as cidades da UTGEM e da Rede. Dar seguimento ao Plano de Ação elaborado pelas cidades integrantes da UTGEM, em dezembro de 2010. Esta linha de trabalho prevê a vinculação estratégica com as Unidades temáticas de Juventude, Turismo e Segurança Cidadã. Tenta-se, ainda, articular-se com a Comissão Permanente de DH do MERCOSUL (Plano de Trabalho 2011, UTGEM).

<sup>13</sup> Plano de Ação na elaboração de diagnósticos realizados por cada cidade como governos locais. Monitorar as diversas atividades que integram o Plano de Ação de todas as cidades. Fortalecer com capacitações o corpo interno da UTGEM acerca da temática de Pressuposto Sensível ao Gênero. As atividades vêm se realizando com o acompanhamento da ONG ELA e com fundos da UNIFEM (Plano de Trabalho 2011, UTGEM).

<sup>14</sup> Propiciar a continuidade do projeto original de Cidades Seguras para todas e todos, obtendo os recursos necessários para estender a experiência a todas as cidades que integram a UTGM e que não foram beneficiadas na primeira etapa (Plano de Trabalho 2011, UTGEM).

experiências e seminários informativos, elaboração de material educativo, cooperação financeira com outros atores internacionais e planos de ampliação da temática às demais unidades da Rede. Proporcionalmente chega-se ao seguinte gráfico de atuação nos três eixos temáticos:

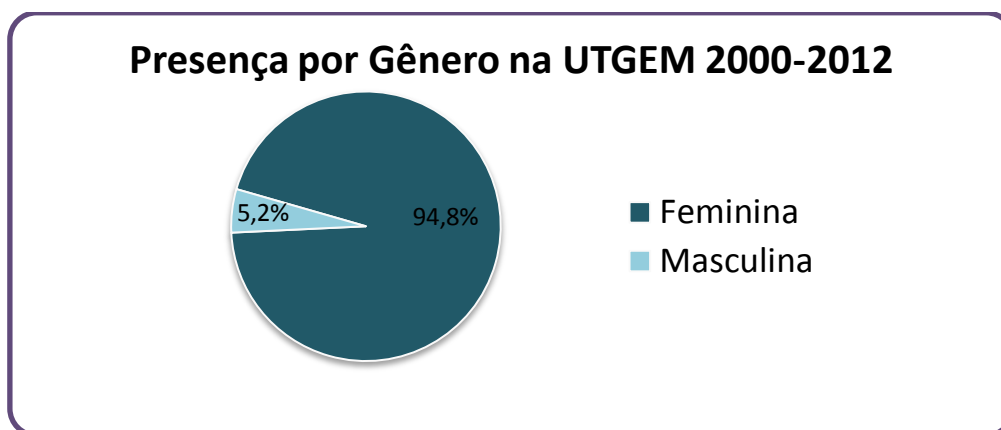
**Figura 2: Gráfico proporcional da atuação por eixo temático**



Fonte: elaboração própria dos autores, 2012.

Esse gráfico (Figura 2) permite observar um equilíbrio entre as iniciativas institucionais juntamente com as de igualdade de gênero. Isso ocorreu pelo fato de que, ao fortalecer a própria UTGEM, atrela-se nessas iniciativas institucionais o desenvolvimento mútuo do eixo de igualdade de gêneros. Por exemplo, ao buscar maior reconhecimento da unidade dentro da Rede pelas demais, bem como por outros atores internacionais, os representantes de gênero estão fortalecendo institucionalmente sua unidade e aumentando a voz dessa temática no cenário internacional, permitindo com que o tema seja tratado com maior relevância pelos demais atores e Uts. Observou-se, ainda, que a maior parte dos representantes políticos e das sociedades locais na UTGEM são mulheres, corroborando a ideia da sensibilidade por representação das teorias feministas:

**Figura 3: Gráfico da participação feminina na UTGEM**



Fonte: elaboração própria dos autores, 2012.

Ao analisar o registro de participantes nos encontros – quando disponibilizados – no mesmo período e na mesma documentação dos demais gráficos e tabelas, a presença das mulheres chegou a 94,8%. A própria UTGEM sempre foi coordenada por mulheres, reforçando a ideia de que o tema é tão mais sensível a esse público, como a inserção da mulher nas tomadas de decisões – ainda que transnacionalmente – também garantiram um crescimento nos debates, políticas e iniciativas de gênero na América do Sul. Com essas informações desenha-se, de acordo com as teorias feministas, uma chance de alteração moderada nos atuais debates de gênero que trazem consigo iniciativas concretas para diminuir a violência e os espaços de diferença entre homens e mulheres nas sociedades sul-americanas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da discussão proposta e com base nos dados apresentados é possível perceber os impactos que a Unidade Temática de Gênero vem trazendo para os temas relacionados ao gênero na região. Assim, pode-se afirmar que as políticas públicas direcionadas para as áreas referentes ao debate sobre gênero estão se fortalecendo quantitativa e qualitativamente em todos os três eixos de atuação: institucional, igualdade de gênero e segurança. Esse fortalecimento, coordenado com outros atores internacionais, como a UNIFEM, dão maior força para os governos locais e os movimentos de gênero serem escutados no cenário internacional e alterarem, ainda que moderadamente, positivamente o curso das práticas de gênero no Cone Sul.

A presença maior de mulheres na UTGEM, como foi mostrado no terceiro gráfico desse artigo, apresenta uma maior possibilidade de eficiência e uma oportunidade para a diminuição das desigualdades entre homens e mulheres no Cone Sul-Americano através da sensibilidade de representação. Quanto maior o número de mulheres nos espaços de decisões de poder, maior são as chances desses debates conseguirem se materializar em práticas que resguardecem os direitos fundamentais de igualdade e segurança física, moral e emocional. Como também citado, as próprias representantes da UTGEM identificam que, ainda que seja uma das mais ativas Unidades Temáticas da Rede, há fragilidade em garantir a inserção do tema nas agendas de seus governos centrais e de outros atores internacionais.

Por meio das diversas discussões realizadas que posteriormente tornaram-se políticas públicas é possível afirmar o maior impacto das ações da UTGEM nas práticas voltadas para o fortalecimento institucional da unidade, seguido pelas práticas de igualdade de gêneros e por fim o combate à violência, exploração e o tráfico de mulheres. Ressalta-se que a partir de 2009 o eixo de segurança cresceu significativamente, trazendo debates sobre o tráfico internacional não apenas de jovens e crianças, bem como o próprio tráfico intranacional, onde mulheres de determinadas regiões são exploradas em outras regiões de um mesmo país.

Outro ponto fundamental e que deve ser ressaltado aqui é a oportunidade que o movimento subnacional proporciona às questões de gênero. Buscando maior inserção internacional por via bumerangue, as cidades acabam se relacionando transnacionalmente em organizações de redes de cooperação descentralizadas que permitem com que temas mais distantes de questões como soberania e segurança ao Estado sejam tratados de melhor forma seguindo o princípio da subsidiariedade: a proximidade do problema àqueles que estão no poder das cidades acaba os sensibilizando e contribuindo para a busca de soluções mesmo que seja no espaço internacional.

Assim, pela percepção construtivista, os próprios atores interessados é que estão construindo os mecanismos de sua inserção internacional. No caso analisado, as cidades construíram a Rede de Mercocidades que, por sua vez, permitiu, em 1999, a criação da Unidade Temática de Gênero e Município que deu abertura às questões de gênero. O trabalho e a participação atuantes na UTGEM a torna uma das principais porta-vozes da

mulher sul-americana, definindo as práticas de gênero na região e, portanto, os conceitos de entendimento pelo novo movimento subnacional do Cone Sul. Os documentos analisados permitem identificar como e o que as cidades entendem por questões de gênero, ficando clara a maior relevância nas questões de igualdade social e combate à exploração sexual nesses doze anos de suas atividades.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BADINTER, Elisabeth. **O que é uma mulher?** Um debate. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

CONCEIÇÃO, Antônio Carlos Lima. Teorias feministas: da “questão da mulher” ao enfoque de gênero. In. **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção** vol.11, n.32, dez. de 2011. Universidade Federal da Paraíba, p.738-757.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **International Organization**. Cambridge: Cambridge Inc.1998.

Mercocidades – **Rede Municipal de Cidades do Mercado Comum do Sul**, 2012. Disponível no site: <http://www.mercociudades.org/pt-br>.

NOGUEIRA, João Franklyn Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

PETERSON, Spike. **Security and Sovereign States**: What is at stake in taking feminism seriously? Gendered States: Feminist (Re)Visions of International Relations Theory. 1992. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. **A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil**: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol.29, n.1, pp.99-147, 2007

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

UTGEM – **Unidade Temática de Gênero e Município**, Mercocidades 2012. Disponível no site: <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2189>.

VILLENAVE, Sabrina. **Trauma, silêncio e pós-guerra:** o estupro como arma de guerra na Bósnia. Conferência Anual da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Brasília, 2010.

WILMER, Franke. **The social construction of man, the state, and war:** identity, conflict, and violence in former Yugoslávia. Routledge, 2002.

ZALEWSKI, Marisa; ENLOE, Cynthia. Questions about Identity in International Relations. In: **International Relations Theory Today**. BOOTH, Ken; SMITH, Steve (Orgs.). Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1995, p.289-291.