REVISTA COGNITIO: DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA. VOLUME 10 ABR-JUL. 2026. ISSN 2965-8101

AFINAL, NÃO TÃO EXCEPCIONAL? IGUALDADE DE GÊNERO NOS PAÍSES NÓRDICOS E CONTROVÉRSIAS LIGADAS À CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER

Anne Hellum[1]

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Nos anos 1970, os países nórdicos estavam entre os primeiros do mundo a aprovar leis gerais que proibiam a discriminação de gênero e buscavam promover a igualdade de gênero. Eles também desempenharam um papel ativo na redação das políticas de gênero da ONU e da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), promulgada pela Assembleia Geral da ONU em 1979.

Essas conquistas legais fazem parte da história de sucesso nórdica em relação à igualdade de gênero em áreas como política, trabalho, educação e vida familiar, tanto em âmbito doméstico quanto internacional.

Elas também são elementos centrais na imagem de um modelo nórdico de igualdade de gênero, associado a um forte feminismo[2] estatal acompanhado de leis e políticas que promovem a igualdade substantiva em todas as áreas. Os marcos legais de igualdade de gênero e antidiscriminação poderiam, assim, ter sido parte de uma forte marca regional favorável às mulheres.

É, portanto, intrigante que, em muitos aspectos, as leis e políticas de igualdade e antidiscriminação dos países nórdicos estejam ficando atrás dos desenvolvimentos dinâmicos que vêm ocorrendo no direito internacional de igualdade e antidiscriminação, particularmente na CEDAW e no direito da União Europeia (Hellum, 2013; Nousiainen e Pentikäinen, 2013; Nielsen, 2012; Svensson e Gunnarsson, 2018).

O argumento dos estados nórdicos de que legislações que tornariam a CEDAW e outras convenções diretamente aplicáveis no direito nacional

1 jurista norueguesa, professora emérita de Direito Público na Universidade de Oslo, reconhecida internacionalmente por sua atuação em direitos das mulheres, igualdade de gênero e antidiscriminação. Ela é uma das principais especialistas na aplicação da Convenção da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e tem forte atuação acadêmica e prática na África e na Europa. E-mail: anne.hellum@jus.uio.no

2 The term ‘state feminism’ refers to cooperation between the women’s movement and state authorities. The idea of the women-friendly Scandinavian welfare states was introduced by Norwegian political scientist Helga Hernes (1987).

desequilibrariam a relação entre o judiciário e o parlamento e, assim, minariam a democracia representativa, foi denominado o paradoxo nórdico dos direitos humanos (Føllesdal e Wind, 2009; Skjeie, 2009; Bailliet, 2016; Langford e Schaffer, 2013). Esse argumento pode ser visto como uma ruptura com a posição de peso internacional em igualdade de gênero.

Desde os anos 1980, e com a crescente internacionalização e europeização das leis e políticas de igualdade e antidiscriminação, a imagem de excepcionalismo nórdico em igualdade de gênero tem sido cada vez mais desafiada. Em um contexto em que 189 estados ratificaram a CEDAW, a igualdade de gênero tornou-se um princípio jurídico ao qual a maioria dos estados adere.

No entanto, embora tenham estado entre os primeiros a iniciar e ratificar a CEDAW, os países nórdicos, nos últimos anos, resistiram ao chamado do Comitê da CEDAW para legislações que garantam que a Convenção se aplique diretamente no direito nacional e tenha precedência em caso de conflito com a legislação nacional.

Este artigo descreve esse desenvolvimento, delineando como diferentes imagens e representações legais da igualdade de gênero circularam entre os países nórdicos e a ONU desde os anos 1970 até o presente, e o que isso pode significar para a marcação dos países e da região como campeões da igualdade de gênero.

O ponto de partida empírico é um exame das respostas do Comitê da CEDAW aos relatórios periódicos dos estados nórdicos. O foco geral está nas disputas sobre a relação entre a CEDAW e as leis de igualdade e antidiscriminação desses países.

Um estudo aprofundado de como a Noruega respondeu a comentários críticos do Comitê da CEDAW é complementado por uma análise das respostas da Suécia, Dinamarca e Finlândia. O artigo mostra como o retorno dos padrões internacionais de igualdade e antidiscriminação, que esses países apoiam em nível internacional, é frequentemente recebido com resistência em nível nacional.

Há um descompasso entre a imagem de campeões da igualdade de gênero em casa e a crítica internacional às leis nacionais. Uma comparação entre as respostas desses países nórdicos às críticas do Comitê da CEDAW mostra que, ao contrário dos outros países, a Noruega alterou, em certa medida, suas leis de igualdade e antidiscriminação para alinhá-las às recomendações do Comitê.

Um exame dos debates públicos na Noruega sobre o status da CEDAW na legislação norueguesa sugere que a reputação da Noruega como campeã internacional dos direitos das mulheres e dos direitos humanos é um fator que influencia a elaboração de leis e políticas. Alinhar as ações do país à sua marca como superpotência em igualdade de gênero é visto como um fator que pode ter motivado essa mudança.

1. A TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO ANTIDISCRIMINAÇÃO NOS PAÍSES NÓRDICOS

A promulgação, pelos países nórdicos, de leis gerais de igualdade de gênero e de combate à discriminação nas décadas de 1970 e 1980 sinalizou o início de uma mudança estratégica de políticas específicas e programáticas para estratégias gerais e baseadas em direitos de igualdade de gênero[3].

Até então, a igualdade de gênero vinha sendo promovida por meio da abolição gradual de leis e políticas que constituíam discriminação formal contra as mulheres, combinada com medidas políticas. Uma característica marcante da abordagem dos países nórdicos à igualdade foi o uso de acordos corporativos e programas que envolviam o Estado, sindicatos e organizações de mulheres.

Embora todos os países nórdicos tenham adotado leis de igualdade de gênero e de combate à discriminação desde a década de 1980, as histórias, origens jurídicas e políticas, desenhos e sistemas de aplicação de seus diversos marcos legais variam.

Combinando elementos tanto neutros em relação ao gênero quanto específicos de gênero, a Lei Norueguesa de Igualdade de Gênero de 1978 estabeleceu a promoção da igualdade de gênero e a melhoria da posição das

3 An overview of these developments in the Nordic countries is provided at https://www.nikk.no/en/facts/gender-equality-policy/the-nordics/ (accessed13August 20).

mulheres. Em 2017, foi substituída por uma lei única, a Lei de Igualdade e Antidiscriminação, que abrange discriminação com base em gênero, orientação sexual, identidade de gênero, gravidez, cuidado, etnia, deficiência e combinações desses fatores – a chamada discriminação interseccional.

A nova lei, que também combina elementos neutros e específicos de gênero, busca melhorar a posição das mulheres, minorias e pessoas com deficiência. A Lei Sueca de Igualdade Sexual de 1980 foi substituída em 2009 por uma lei única, a Lei da Discriminação, que abrange sete fundamentos de discriminação, mas não combinações desses fundamentos.

Ao contrário da Noruega e da Suécia, Finlândia e Dinamarca mantiveram leis separadas de igualdade de gênero. A Lei de 1986 sobre Igualdade entre Mulheres e Homens da Finlândia foi resultado direto da ratificação da CEDAW pelo país. Uma lei neutralizada em termos de gênero, no entanto, foi considerada o meio mais apropriado de promover a igualdade de gênero.

Na Dinamarca, a Lei de Igualdade Salarial de 1975 e a Lei de Igualdade de Tratamento no Mercado de Trabalho de 1978 foram as primeiras a proibir a discriminação de gênero. Em 2006, essas duas leis foram fundidas em uma única Lei de Igualdade de Tratamento no Mercado de Trabalho. Em 2009, foi substituída pela Lei de Direitos Iguais, que também se aplica a áreas fora do mercado de trabalho. Nem a lei finlandesa nem, a dinamarquesa oferece proteção contra discriminação interseccional.

Por meio de suas contribuições ao preâmbulo da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, os países nórdicos promoveram o ideal de um modelo familiar em que homens e mulheres trabalhavam fora de casa e compartilhavam responsabilidades de cuidado e tarefas domésticas.

De fato, a Suécia incentivou a inclusão do 14º parágrafo do preâmbulo, segundo o qual os Estados Partes da Convenção declaram estar “cientes de que uma mudança no papel tradicional dos homens, assim como no papel das mulheres na sociedade e na família, é necessária para alcançar a plena igualdade entre homens e mulheres” (Rehof, 1993: 40).

Essa formulação foi influenciada pela socióloga, política e diplomata sueca Alva Myrdahl e seus esforços para promover reformas tanto na Suécia

quanto em nível internacional, nas quais a liberdade individual (especialmente para as mulheres) caminhava lado a lado com a responsabilidade compartilhada pelos filhos, tanto entre os pais quanto entre a família e a comunidade. Dinamarca, Finlândia e Noruega seguiram a Suécia e compartilharam o objetivo de enfatizar a importância do "papel de ambos os pais na família e na educação dos filhos", incorporado no 14º parágrafo do preâmbulo.

A Suécia declarou que "a verdadeira igualdade entre homens e mulheres não poderia ser introduzida por meio de medidas que lidassem exclusivamente com as mulheres: seriam necessárias algumas medidas destinadas a provocar mudanças no papel tradicional dos homens" (Rehof, 1993: 56). Os países nórdicos, assim, complementaram a proibição específica de gênero contra a discriminação "contra as mulheres" no Artigo 1 da CEDAW com uma concepção neutralizada e simétrica de igualdade.

2. CRITICANDO OS CAMPEÕES

Desde a ratificação da CEDAW, os países nórdicos têm apresentado regularmente relatórios periódicos ao Comitê da CEDAW, que monitora o cumprimento da Convenção pelos Estados (Byrnes, 2012; Hellum e Ikdahl, 2019). Esses relatórios descrevem o progresso de seus esforços para respeitar, promover e garantir os direitos das mulheres à igualdade substantiva e à proteção contra todas as formas de discriminação. O Comitê da CEDAW analisa esses relatórios e emite observações finais, que constituem uma avaliação do desempenho dos Estados.

Nas suas observações finais sobre os relatórios dos quatro países nórdicos, o Comitê da CEDAW expressou tipos semelhantes de críticas quanto às deficiências das leis de igualdade de gênero e antidiscriminação de cada país. A seguir, examinaremos três conjuntos de críticas que desencadearam controvérsias sobre o papel da CEDAW no direito nórdico. Essas controvérsias oferecem uma janela para as mudanças nas imagens externas e internas de gênero e na representação da igualdade de gênero como marca distintiva dos Estados nórdicos em geral, e da Noruega em particular.

O primeiro conjunto de contestações deriva da exigência do Comitê da CEDAW de que os Estados Partes da Convenção facilitem a participação

independente das organizações de direitos das mulheres no processo de elaboração dos relatórios estatais.

Embora os países nórdicos, por meio da concessão de ajuda ao desenvolvimento, tenham fornecido apoio econômico para permitir que organizações de direitos das mulheres do Sul Global participassem do processo de elaboração dos relatórios, tal apoio não foi concedido às organizações de mulheres nórdicas. Essa prática demonstra como a CEDAW foi inicialmente vista pelos Estados nórdicos como uma ferramenta para promover os direitos das mulheres no Sul Global, e não nos próprios países nórdicos.

A segunda controvérsia decorre da exigência do Comitê da CEDAW de que sejam adotadas medidas constitucionais e legais para garantir que a Convenção tenha precedência sobre as leis nacionais que entrem em conflito com o princípio da igualdade de gênero nela expresso. A resistência nacional a essa exigência exemplifica as tensões entre a imagem nórdica da igualdade de gênero como um valor nacional abrangente e as tradições políticas e jurídicas baseadas em fortes prerrogativas estatais e na democracia majoritária popular.

A terceira controvérsia ilustra a relação tensa entre, de um lado, o chamado do Comitê da CEDAW por leis de igualdade e antidiscriminação específicas de gênero e interseccionais e, de outro, a forte ênfase dos países nórdicos em leis de igualdade e antidiscriminação neutras em relação ao gênero e unidimensionais, bem como em políticas fundamentadas na noção sociocultural de semelhança.

3. A PRIMEIRA CONTROVÉRSIA: *POR QUE A CAPACIDADE DA SOCIEDADE CIVIL DE RESPONSABILIZAR OS ESTADOS IMPORTA MAIS NO SUL DO QUE NO NORTE?*

Assim como outros órgãos de tratados de direitos humanos, o Comitê da CEDAW exige que os Estados Partes da Convenção facilitem a participação independente das instituições nacionais de direitos humanos e da sociedade civil no processo de elaboração dos relatórios estatais. O Comitê da CEDAW tem dado atenção especial ao dever dos Estados Partes de incluir organizações de direitos das mulheres.

O objetivo dessa exigência é promover a responsabilização estatal por meio de um procedimento equilibrado, no qual a sociedade civil – em especial as organizações de mulheres de todas as partes do mundo – tenha acesso ao direito internacional.

Inicialmente, como parte de suas políticas internacionais de gênero, os Estados nórdicos forneceram apoio econômico a organizações de direitos das mulheres em países então denominados de terceiro mundo, para que pudessem participar da análise dos relatórios de seus Estados pelo Comitê da CEDAW. Nos países nórdicos, com sua imaginada igualdade de gênero, tal apoio não foi concedido.

Isso se deveu, em parte, ao fato de que a CEDAW era vista pelos formuladores de políticas nórdicos como uma ferramenta para o desenvolvimento das mulheres no terceiro mundo e, em parte, à abordagem estatal-feminista da igualdade, marcada por fronteiras pouco definidas entre Estado e sociedade civil.

Desde a década de 1980, a CEDAW tem constituído a espinha dorsal das políticas internacionais de gênero baseadas em direitos dos países nórdicos. Enquanto a Dinamarca foi criticada pelo Comitê da CEDAW por sua falta de atenção ao papel da Convenção nas políticas de desenvolvimento, Noruega, Finlândia e Suécia foram elogiadas pela promoção dos direitos humanos das mulheres em suas atividades de cooperação para o desenvolvimento[4].

Inicialmente, os países nórdicos viam a falta de transparência e de responsabilização estatal como um fenômeno que dificultava a igualdade de gênero nos países do chamado terceiro mundo. Apoiar a competência das mulheres nesses países para elaborar relatórios-sombra independentes e participar do processo de elaboração dos relatórios estatais foi, portanto, uma parte central das políticas internacionais de igualdade de gênero da Finlândia, Suécia e Noruega.

Um exemplo é o *Plano de Ação para os Direitos das Mulheres e Igualdade de Gênero na Cooperação para o Desenvolvimento* de 2007 (Ministério das Relações Exteriores, Noruega, 2007). Assim como a anterior *Estratégia para*

4 See CEDAW Concluding Comments on Denmark's fourth and fifth periodic reports, A/57/38, para. 321; CEDAW/C/FIN/CO/6, para. 165; CEDAW/C/SWE/CO/8-9, para. 4.

Mulheres e Igualdade de Gênero na Cooperação para o Desenvolvimento (Ministério das Relações Exteriores, Noruega, 1997), ele estava ancorado na CEDAW. No prefácio do Plano de Ação, o Ministro do Desenvolvimento Erik Solheim afirmou que:

> "O Governo quer que a Noruega seja uma campeã destemida dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero. Assim, os direitos, a participação e a influência das mulheres estarão no centro dos esforços de cooperação para o desenvolvimento da Noruega. Nosso objetivo é garantir a realização dos direitos das mulheres estabelecidos nas convenções internacionais de direitos humanos." (Ministério das Relações Exteriores, Noruega, 2007: 7)

O Plano de Ação via os direitos humanos e a democracia como mutuamente constitutivos. Declarava que a Noruega utilizaria as observações finais do Comitê da CEDAW sobre os países parceiros da Noruega na cooperação para o desenvolvimento como ponto de partida para o diálogo e a definição de prioridades.

A sociedade civil, em especial as organizações de mulheres, foi identificada como ator-chave no desenvolvimento e na construção da democracia. Ao fornecer apoio econômico para fortalecer a competência e a capacidade das organizações de mulheres de elaborar relatórios-sombra independentes e participar do procedimento de elaboração dos relatórios estatais da CEDAW, o Plano de Ação buscava promover a democracia em termos de responsabilização perante as autoridades nacionais.

Os procedimentos de elaboração de relatórios estatais nos países nórdicos foram, por muito tempo, um jogo diferente. Inicialmente, as organizações de mulheres não tiveram a oportunidade de apresentar relatórios independentes, mas foram apenas consultadas como parte da preparação do relatório estatal.

Essa abordagem estatal-feminista, caracterizada pelo apagamento das fronteiras entre Estado e sociedade civil, não se alinhava bem com o chamado do Comitê da CEDAW para a participação independente das ONGs. Também diferia da abordagem favorecida dentro da política internacional de gênero dos países nórdicos, na qual a elaboração independente de relatórios por ONGs era ativamente promovida.

O estudo de caso norueguês mostra como as falhas democráticas na política estatal-feminista foram contestadas pelo Comitê da CEDAW, que insistiu para que as organizações de direitos das mulheres na Noruega recebessem apoio econômico para elaborar relatórios-sombra independentes e participar dos procedimentos (Hellum, 2013: 604)[5].

Um estudo aprofundado da participação das organizações de mulheres norueguesas no processo de elaboração de relatórios da CEDAW entre 1982 e 2008 revela que a participação dessas organizações não governamentais foi severamente limitada (Halsaa e Thun, 2010).

O estudo também mostra que, na maior parte dos casos, os comentários das organizações de mulheres não foram incluídos como anexos separados ao relatório estatal da CEDAW, mas incorporados dentro do relatório sem qualquer referência específica às declarações feitas pelas próprias organizações[6].

Em 2007, as organizações de mulheres norueguesas elaboraram seu primeiro relatório-sombra ao Comitê da CEDAW sem financiamento estatal. No entanto, devido à falta de recursos, as organizações não puderam apresentar seu relatório-sombra na reunião preparatória do Comitê em Nova Iorque[7].

O relatório-sombra norueguês foi, assim, apresentado ao Comitê pela representante da Malásia da rede internacional *International Women's Rights Action Watch* (IWRAW). Em seus comentários finais sobre o sétimo relatório periódico da Noruega, o Comitê da CEDAW observou "a ausência de ONGs norueguesas na sessão, aparentemente por falta de financiamento"[8].

Em 2011, pela primeira vez, 32 organizações de mulheres coordenadas pela ONG FOKUS receberam financiamento do Ministério da Família e da Igualdade para produzir e apresentar um relatório-sombra de ONG ao Comitê da CEDAW. Em seus comentários finais sobre o oitavo relatório periódico da Noruega, o Comitê elogiou "o Estado Parte por seu apoio financeiro às

5 In Sweden, the first independent NGO report was written in 2001 by two Swedish UN organizations on behalf of the country's women's organizations. The first state-supported NGO report was written by the Swedish Women's Lobby. In Finland, the first NGO report was written in 2004 and the second in 2008 (Nousiainen and Pentikäinen, 2013).

6 Norway's fifth periodic report, where comments from the Gender Equality Ombud, the Centre for Gender Equality, the MiRA Resource Centre for Black, Immigrant and Refugee Women, and the Women's Front were attached as an appendix, made an exception

7 The report was a cooperation between FOKUS, Kompetanse- og ressurssenter i internasjonale kvinnespørsmål (Competence and Resource Centre for International Women's Issues), Kvinnesaksforeningen (the Norwegian Association for Women's Rights), Kvinnefronten (the Women's Front) and Internasjonal kvinneliga for fred og frihet (Women's International League for Peace and Freedom).

8 CEDAW/C/NOR/CO/7, para. 5.

organizações de mulheres (ONGs) para a finalização de um relatório-sombra e para despesas de viagem tanto ao grupo de trabalho da pré-sessão quanto à sessão.[9]

O caso norueguês revela a desconexão entre as políticas nacionais e internacionais de gênero do país. Sugere que a autoimagem do Estado norueguês como pioneiro da igualdade de gênero impediu uma análise crítica das falhas democráticas na política estatal-feminista existente, segundo a qual as organizações de mulheres eram consideradas parte integrante de uma cultura política corporativa.

Em vez de ver a Noruega como excepcional à luz de sua alta pontuação nos índices globais de gênero, o Comitê da CEDAW insistiu que a Noruega seguisse os mesmos padrões para as organizações de mulheres norueguesas que aplicava às mulheres do chamado terceiro mundo em relação ao direito de acesso independente ao direito internacional.

O fato de o Comitê da CEDAW considerar que a abordagem estatal-feminista privava as organizações de mulheres norueguesas do direito à participação democrática independente chamou a atenção de organizações internacionais de direitos das mulheres, como a *International Women's Rights Action Watch* (IWRAW). Essa atenção internacional negativa foi um fator que motivou a Noruega a mudar sua prática, a fim de reafirmar sua reputação como promotora da igualdade de gênero em âmbito nacional e internacional.

4. A SEGUNDA CONTROVÉRSIA: POR QUE OS ESTADOS NÓRDICOS RESISTEM À INCORPORAÇÃO DA CEDAW NA LEGISLAÇÃO NACIONAL?

Por meio da ratificação da CEDAW e de outros instrumentos de direitos humanos, todos os Estados nórdicos concordaram em implementar os padrões internacionais de igualdade de gênero e de não discriminação em sua legislação nacional. Princípios de direitos humanos como os direitos à igualdade, à autodeterminação, à integridade e à dignidade são valores compartilhados por

9 CEDAW/C/NOR/CO/8, para. 3.

diferentes partidos políticos, organizações da sociedade civil, ramos de governo e escolas de jurisprudência na região nórdica.

É, portanto, um enigma que a maioria dos países nórdicos tenha resistido ao chamado do Comitê da CEDAW para incorporar a Convenção em seus sistemas jurídicos internos, tornando-a diretamente aplicável na legislação nacional. A relutância da Suécia, Dinamarca e Noruega em tornar a CEDAW diretamente aplicável em suas leis nacionais reflete a relação ambígua e contestada entre igualdade de gênero e identidade nacional nesses países.

A controvérsia norueguesa sobre a incorporação, entretanto, mostra como organizações de direitos das mulheres e instituições independentes de direitos humanos podem utilizar o procedimento de elaboração de relatórios da CEDAW como um mecanismo de responsabilização capaz de gerar mudanças.

O Artigo 2 da CEDAW exige que todos os Estados Partes incorporem a Convenção em seus sistemas jurídicos internos para garantir a aplicabilidade de suas disposições em nível nacional.

Na Recomendação Geral nº 28, o Comitê insta “aqueles Estados Partes em que a Convenção não faz parte da ordem jurídica interna a considerar sua incorporação para torná-la parte da legislação nacional, por exemplo, por meio de uma lei geral sobre igualdade, a fim de facilitar a plena realização dos direitos da Convenção conforme exigido pelo artigo 2”.

Nas análises dos relatórios da Suécia, Dinamarca e Noruega, o Comitê concluiu repetidamente que esses países falharam em assegurar que a Convenção prevalecesse sobre a legislação nacional. A Constituição da Finlândia, ao contrário das demais, estabelece que convenções internacionais vinculantes se aplicam diretamente na legislação nacional, sem problemas[10].

- Suécia: O Comitê expressou preocupação de que, embora as disposições da Convenção fossem amplamente respeitadas, ainda não haviam sido plenamente incorporadas ao sistema jurídico doméstico, não sendo diretamente aplicáveis nos tribunais nacionais[11].
- Dinamarca: O Comitê lamentou que, apesar de recomendações anteriores, o país tenha decidido em 2014 não incorporar a Convenção

10 Under Finland’s Constitution, binding human rights conventions take direct effect in national law (Nousiainen and Pentikäinen, 2013).

11 CEDAW/C/SWE/CO/8-9, para. 14.

em sua ordem jurídica[12]. A Suprema Corte dinamarquesa chegou a decidir que tratados não incorporados não têm o mesmo status que os incorporados[13].

- Noruega: Em 2003, o Comitê recomendou que a Convenção fosse incluída na Lei de Direitos Humanos[14]. Após dez anos de resistência, em 19 de junho de 2009, a Noruega finalmente incorporou a CEDAW e seu Protocolo Opcional à Lei de Direitos Humanos. O artigo 2 dessa lei estabelece que, em caso de conflito, a Lei de Direitos Humanos prevalece sobre outras disposições da legislação norueguesa[15].

A controvérsia sobre a incorporação envolveu diferentes narrativas jurídicas e culturais. A rejeição total da Dinamarca é notável, enquanto a Suécia expressou vontade política, durante o diálogo, de enfrentar as lacunas restantes na incorporação das disposições da CEDAW em sua legislação nacional[16]. Diferentemente desses países, após dez anos de resistência, a Noruega decidiu seguir o chamado do Comitê da CEDAW para incorporar a Convenção em sua legislação interna.

Em 19 de junho de 2009, quase 30 anos após a ratificação da CEDAW pela Noruega, a Convenção sobre a Mulher e o Protocolo Opcional à Convenção foram incorporados à Lei de Direitos Humanos da Noruega. De acordo com o Artigo 2 dessa lei, em casos de conflito entre a Lei de Direitos Humanos e outras disposições da legislação norueguesa, a primeira prevalece.

Para compreender o processo pelo qual a incorporação da CEDAW foi promovida, resistida e finalmente adotada pelo Estado norueguês, examinarei mais de perto as diferentes narrativas jurídicas que foram invocadas por diversos atores estatais e não estatais em diferentes etapas do debate sobre a questão, que durou dez anos. Essas narrativas jurídicas destacam os diferentes imaginários sobre as relações entre gênero, direito nacional e direito internacional que sustentam culturas e subculturas jurídicas nacionais.

12 CEDAW/C/DEN/CO/7,para. 15

13 CEDAW/C/DNK/CO/8, para. 11.

14 CEDAW/C/NOR/5 and CEDAW/C/NOR/6 para 21.

15 CEDAW/C/NOR/CO/7, para. 14.

16 CEDAW/C/SWE/CO/8-9, para. 4.

O conceito de cultura jurídica nacional refere-se a ideais compartilhados por diferentes atores estatais e não estatais. Uma noção amplamente aceita é que princípios de direitos humanos, como igualdade, liberdade, dignidade e integridade, são pilares do direito nacional. Já o conceito de subculturas jurídicas nacionais refere-se a diferentes entendimentos, entre juristas ou ramos da administração estatal, sobre como o direito internacional deve ser interpretado e aplicado em nível nacional.

A primeira controvérsia sobre a integração dizia respeito às hierarquias nacionais das leis. Ela começou com a promulgação da Lei de Direitos Humanos em 1999, segundo a qual três convenções internacionais teriam precedência em caso de conflito entre essas convenções e outras disposições da legislação norueguesa. Essas convenções eram a Convenção Europeia de Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[17].

A decisão do governo social-democrata Stoltenberg de excluir a CEDAW, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial da lei de direitos humanos deu origem a um intenso debate. Esse debate girou em torno de duas linhas de argumentação que constituíam diferentes subculturas jurídicas dentro da cultura jurídica nacional.

Instituições estatais como o Ministério da Justiça e a Procuradoria-Geral do Estado argumentaram que apenas as “principais” convenções eram adequadas para incorporação. A CEDAW e outras convenções “especializadas” foram consideradas inadequadas.

Eles se referiram à Comissão de Direito Humanos, que havia introduzido, em 1993, uma distinção entre “convenções principais” e “convenções especiais” (*Norges offentlige utredninger*, 1993). Dessa forma, foi criada uma hierarquia nacional de direitos humanos na qual, devido ao seu caráter “especializado”, a CEDAW, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial foram classificadas em posição inferior às “principais convenções”.

17 Proposition to the Odelsting No. 3 (1998–1999).

Essa posição foi criticada por atores estatais e não estatais que argumentaram que todos os direitos humanos eram iguais e que, ao excluir a CEDAW, a Lei de Direitos Humanos estabelecia uma hierarquia de direitos humanos marcada pelo gênero, em conflito com a reputação internacional da Noruega como promotora dos direitos das mulheres em âmbito nacional e internacional.

Quando a Lei de Direitos Humanos foi aprovada em 1999, a maioria no parlamento norueguês solicitou que o governo Stoltenberg I incorporasse a CEDAW e a Convenção sobre os Direitos da Criança na legislação norueguesa "dentro de um prazo razoável"[18].

A maioria das instituições estatais e das instituições nacionais independentes de direitos humanos, como o Ministério da Educação, o Ministério da Criança e da Família, o Ministério das Relações Exteriores e a Ouvidoria de Igualdade de Gênero, compartilhava a visão de que, uma vez que os direitos das mulheres e a igualdade de gênero eram princípios centrais tanto no direito internacional quanto no direito norueguês, a CEDAW deveria ser incorporada.

Apesar disso, o governo de coalizão democrata-cristão (Bondevik I), que substituiu o governo Stoltenberg I, deu ouvidos ao Ministério da Justiça e à Procuradoria-Geral do Estado. Esses atores defendiam que a incorporação da CEDAW e de outras convenções na Lei de Direitos Humanos enfraqueceria a cultura jurídica existente na Noruega, fundada em valores como clareza e previsibilidade.

O uso de metáforas que associavam a CEDAW à especificidade, inferioridade, caos e indecisão, em contraste com o caráter claro e geral das convenções principais, evidencia o caráter marcado pelo gênero da cultura jurídica nacional dominante, que na superfície parecia neutra em relação ao gênero.

O segundo aspecto da controvérsia sobre a integração girava em torno das noções de democracia. Em 2003, em sua análise do quinto e sexto relatórios periódicos da Noruega, o Comitê da CEDAW observou que a Convenção não havia sido incorporada à Lei de Direitos Humanos e recomendou que:

18 Recommendation No. 51 (1998–1999) to the Odelsting, para 1.

> O Estado Parte deveria alterar a seção 2 da Lei de Direitos Humanos (1999) para incluir a Convenção e seu Protocolo Opcional, o que garantiria que as disposições da Convenção prevalecessem sobre quaisquer estatutos conflitantes e que suas disposições pudessem ser invocadas nos tribunais nacionais[19].

O mesmo ano, um novo argumento na controvérsia foi introduzido no relatório da Comissão de Poder e Democracia (*Norges offentlige utredninger*, 2003). A preocupação central da maioria na Comissão era que o crescente número de tratados internacionais ratificados pelo Estado norueguês restringia a democracia parlamentar. A minoria na Comissão, entretanto, argumentou que instrumentos internacionais de direitos humanos como a CEDAW constituíam uma ferramenta para uma distribuição mais justa de poder e recursos entre mulheres e homens e, como tal, um meio de alcançar maior democracia (Skjeie, 2003).

Os argumentos e preocupações articulados pela maioria na Comissão tornaram-se uma ferramenta poderosa nas mãos do Ministério da Justiça e da Procuradoria-Geral do Estado. Eles argumentaram que a incorporação da CEDAW à Lei de Direitos Humanos desequilibraria a relação entre o judiciário e o parlamento e, consequentemente, enfraqueceria a democracia representativa. Com base no aconselhamento desses atores estatais, o governo de coalizão democrata-cristão (Bondevik II) concluiu que a regra de precedência, incorporada à Lei de Direitos Humanos, deveria no futuro ser restrita a casos muito especiais em relação à incorporação de convenções internacionais.

> À luz da interpretação dinâmica do direito internacional por certos órgãos internacionais – avançando em direções além do escopo do que o poder legislativo, no momento da incorporação, poderia razoavelmente prever – há ampla razão para enfatizar a necessidade de ser o mais consistente possível em relação à incorporação de tratados internacionais que tenham efeito vinculante. O governo entende que as regras que conferem precedência ao direito internacional em caso de conflito com outras normas da legislação norueguesa devem ser utilizadas de forma restritiva[20].

O argumento sobre lei e democracia deu novo fôlego ao argumento da hierarquia nacional, que havia sido rejeitado pelo parlamento norueguês em 1999. Diante da ameaça à democracia popular nacional, o governo Bondevik II

19 CEDAW/C/NOR/5 and CEDAW/C/NOR/6, para 21.

20 Report No. 17 (2004–2005) to the Storting, 74–75.

concluiu que era de suma importância manter a fronteira jurídica entre o direito internacional e o direito nacional.

O Ministério da Criança e da Igualdade, portanto, propôs que a CEDAW fosse incorporada à Lei de Igualdade de Gênero e não tivesse precedência em caso de conflito com outras disposições da legislação norueguesa[21].

Essa proposta foi recebida com críticas de atores como a Ouvidoria de Igualdade de Gênero, o Ministério das Relações Exteriores, o Centro Norueguês de Direitos Humanos, o Instituto de Direito das Mulheres e organizações de mulheres. Esses atores defendiam que a incorporação da CEDAW à Lei de Direitos Humanos fortaleceria a posição das mulheres no direito e na sociedade e, consequentemente, fortaleceria a democracia.

A proposta do governo Bondevik II foi aprovada por uma maioria conservadora no parlamento norueguês em 2005, mas foi rejeitada pelo Partido Trabalhista, pelo Partido da Esquerda Socialista e pelo Partido do Centro.

A terceira controvérsia sobre a integração dizia respeito ao status nacional. A resistência do Estado norueguês em colocar a CEDAW em pé de igualdade com outras convenções poderia afetar sua legitimidade como um campeão internacionalmente reconhecido dos direitos das mulheres? Essa questão foi levantada por atores não estatais, incluindo organizações de direitos das mulheres e especialistas nas áreas de estudos sobre mulheres, gênero e igualdade de direitos, que eram favoráveis à incorporação.

Uma preocupação central nesse debate era como a resistência do Estado à incorporação da CEDAW minava os esforços da Noruega para ser “uma defensora destemida dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero”, conforme estabelecido no *Plano de Ação para os Direitos das Mulheres e a Igualdade de Gênero na Cooperação para o Desenvolvimento* de 2007 (Ministério das Relações Exteriores, Noruega, 2007: 7).

O argumento da legitimidade foi direcionado ao anúncio do governo de coalizão de centro-esquerda (Stoltenberg II) de que, para proteger a democracia nacional, seria necessário reconsiderar sua promessa política de incorporar a CEDAW à Lei de Direitos Humanos.

21 Proposition to the Odelsting, No. 35 (2004–2005) 80.

O governo foi publicamente questionado sobre como sua mudança de posição afetaria sua legitimidade como “defensor dos direitos humanos”. A desconexão entre o baixo status da CEDAW na legislação nacional e a forma como a Noruega se “apresentava” como defensora dos direitos humanos das mulheres na cena internacional foi, assim, trazida à atenção pública, entre outros, por meio de um debate entre a autora e o Ministro da Justiça.

Na primavera de 2009, o Ministério da Justiça e a Procuradoria-Geral do Estado foram publicamente criticados por sua resistência política e falta de lealdade à política do governo Stoltenberg II em relação à incorporação da CEDAW na legislação nacional (ver Andenæs, 2008; Hellum, 2008; Hellum, Skjeie e Hernes, 2009). Como resultado, o governo mudou sua posição, e o Ministério da Justiça publicou um *Livro Branco* recomendando a incorporação da CEDAW à Lei de Direitos Humanos, o que foi aprovado pelo parlamento.

Em seu discurso ao parlamento norueguês, ao afirmar a centralidade do princípio da igualdade de gênero como um valor nacional, o Ministro da Justiça enfatizou que esta seria a última convenção a ser incorporada à Lei de Direitos Humanos[22].

O governo foi publicamente questionado sobre como sua mudança de posição afetaria sua legitimidade como “defensor dos direitos humanos”. A desconexão entre o baixo status da CEDAW na legislação nacional e a forma como a Noruega se “apresentava” como defensora dos direitos humanos das mulheres na cena internacional foi, assim, trazida à atenção pública, entre outros, por meio de um debate entre a autora e o Ministro da Justiça[23].

Na primavera de 2009, o Ministério da Justiça e a Procuradoria-Geral do Estado foram publicamente criticados por sua resistência política e falta de lealdade à política do governo Stoltenberg II em relação à incorporação da CEDAW na legislação nacional (ver Andenæs, 2008; Hellum, 2008; Hellum, Skjeie e Hernes, 2009). Como resultado, o governo mudou sua posição, e o

22 This political promise was embedded in the socialist coalition government’s political statement for the governing period of 2005–2009, the so-called Soria Moria Declaration of 2005.

23 See the debate between in the Norwegian daily newspaper *Dagbladet* between Anne Hellum (2007) and Minister of Justice Knut Storberget (2007).

Ministério da Justiça publicou um *Livro Branco* recomendando a incorporação da CEDAW à Lei de Direitos Humanos, o que foi aprovado pelo parlamento[24].

Em seu discurso ao parlamento norueguês, ao afirmar a centralidade do princípio da igualdade de gênero como um valor nacional, o Ministro da Justiça enfatizou que esta seria a última convenção a ser incorporada à Lei de Direitos Humanos[25].

Esses três aspectos da controvérsia sobre a incorporação da CEDAW na legislação nacional revelam a relação tensa entre a identidade do Estado norueguês como um defensor internacional dos direitos humanos das mulheres e a percepção do direito internacional como uma ameaça a uma "comunidade imaginada" de etnia nórdica original. Eles mostram como uma forte proteção dos direitos humanos das mulheres pode coexistir com uma proteção mais fraca de outros grupos, como pessoas com deficiência ou minorias étnicas.

Um enigma, nesse sentido, é como a internacionalização dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero, por um lado, desfaz as fronteiras entre o direito nórdico e o direito internacional e, por outro, desperta sentimentos nacionalistas segundo os quais a CEDAW e outras convenções de direitos humanos são percebidas como uma ameaça externa à comunidade imaginada da igualdade de gênero étnica nórdica.

Essa tensão entre mudanças legais e percepções socioculturais sugere que a noção de igualdade de gênero nos países nórdicos, na prática, se baseia na ideia de que a semelhança entre mulheres e homens e entre grupos majoritários e minoritários é necessária para que diferentes grupos possam conviver (Gullestad, 2001; Hellum, 2011).

Por que os países nórdicos estão resistindo ao chamado do Comitê da CEDAW para a adoção de leis antidiscriminação específicas de gênero?

- Hierarquia de convenções: A Lei de Direitos Humanos de 1999 deu precedência apenas a três tratados considerados "principais" (Convenção Europeia de Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e

24 Høyring – inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven, Ministry of Justice, 7 November 2008.

25 Innst. O. nr. (Recommendation to the Odelsting) 115 (2008–2009).

Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). CEDAW e outras convenções foram classificadas como "especiais" e, portanto, inferiores.

- Democracia: O relatório da Comissão de Poder e Democracia (2003) argumentou que o crescente número de tratados internacionais ratificados limitava a democracia parlamentar. O Ministério da Justiça e o conselho jurídico estatal usaram esse argumento para sustentar que a incorporação da CEDAW poderia desequilibrar a relação entre o Judiciário e o Parlamento, minando a democracia representativa.

Apesar da resistência inicial, a pressão internacional e interna levou a Noruega a mudar sua posição, incorporando a CEDAW e reafirmando sua reputação como promotora dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero.

O argumento da lei e da democracia deu novo fôlego ao argumento da hierarquia nacional, que havia sido rejeitado pelo parlamento norueguês em 1999. Diante da ameaça à democracia popular nacional, o governo Bondevik II concluiu que era de extrema importância manter a fronteira jurídica entre o direito internacional e o direito nacional.

O Ministério da Infância e Igualdade, portanto, propôs que a CEDAW fosse incorporada à Lei de Igualdade de Gênero e não tivesse precedência em caso de conflito com outras disposições da legislação norueguesa. Essa proposta foi criticada por atores como o Ombud de Igualdade de Gênero, o Ministério das Relações Exteriores, o Centro Norueguês de Direitos Humanos, o Instituto de Direito das Mulheres e organizações de mulheres. Esses atores defendiam que a incorporação da CEDAW à Lei de Direitos Humanos fortaleceria a posição das mulheres na lei e na sociedade e, consequentemente, fortaleceria a democracia.

A proposta do governo Bondevik II foi aprovada por uma maioria conservadora no parlamento norueguês em 2005, mas foi rejeitada pelo Partido Trabalhista, pelo Partido da Esquerda Socialista e pelo Partido do Centro.

A terceira controvérsia de integração dizia respeito ao status nacional. A resistência do Estado norueguês em colocar a CEDAW em pé de igualdade com outras convenções poderia afetar sua legitimidade como campeão internacionalmente reconhecido dos direitos das mulheres? Essa questão foi

levantada por atores não estatais, incluindo organizações de direitos das mulheres e especialistas em estudos de gênero e igualdade, que eram favoráveis à incorporação.

Uma preocupação central nesse debate era como a resistência do Estado à incorporação da CEDAW minava os esforços da Noruega para ser "uma campeã destemida dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero", conforme estabelecido no Plano de Ação de 2007 para os Direitos das Mulheres e Igualdade de Gênero na Cooperação para o Desenvolvimento.

O argumento da legitimidade foi direcionado ao anúncio do governo de centro-esquerda (Stoltenberg II) de que, para proteger a democracia nacional, seria necessário reconsiderar sua promessa política de incorporar a CEDAW à Lei de Direitos Humanos. O governo foi publicamente questionado sobre como essa mudança de posição afetaria sua legitimidade como "campeão dos direitos humanos".

Na primavera de 2009, o Ministério da Justiça e o conselho jurídico do governo foram criticados publicamente por sua resistência política e falta de lealdade à política do governo Stoltenberg II em relação à incorporação da CEDAW. Como resultado, o governo mudou sua posição, e o Ministério da Justiça enviou um Livro Branco recomendando a incorporação da CEDAW à Lei de Direitos Humanos, o que foi aprovado pelo parlamento. Em seu discurso, o ministro da Justiça afirmou que este seria o último tratado a ser incorporado à Lei de Direitos Humanos.

Esses três aspectos da controvérsia sobre a incorporação da CEDAW refletem a relação tensa entre a identidade da Noruega como campeã internacional dos direitos das mulheres e a percepção do direito internacional como ameaça a uma "comunidade imaginada" de etnicidade nórdica original. Mostram como uma forte proteção dos direitos das mulheres pode coexistir com uma proteção mais fraca de outros grupos, como pessoas com deficiência ou minorias étnicas.

Um enigma nesse contexto é como a internacionalização dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero, por um lado, desfaz as fronteiras entre o direito nórdico e o internacional e, por outro, evoca sentimentos nacionalistas segundo os quais a CEDAW e outras convenções de direitos humanos são

percebidas como uma ameaça externa à comunidade imaginada da igualdade de gênero nórdica.

Essa tensão sugere que a noção de igualdade de gênero nos países nórdicos, na prática, está baseada na ideia de que a "semelhança" entre mulheres e homens e entre grupos majoritários e minoritários é necessária para a convivência.

5. A TERCEIRA CONTROVÉRSIA: POR QUE OS PAÍSES NÓRDICOS RESISTEM AO CHAMADO DO COMITÊ DA CEDAW POR LEIS ANTIDISCRIMINAÇÃO ESPECÍFICAS DE GÊNERO?

Outra questão controversa é se as leis de igualdade e antidiscriminação nos países nórdicos devem ser moldadas em um desenho jurídico neutralizado em relação ao gênero ou em um desenho jurídico específico de gênero. Uma questão relacionada é se o gênero, como fundamento de discriminação, deve ser construído com base em uma identidade única ou incluir proteção contra discriminação resultante da interação entre gênero e outros fundamentos, como etnia, orientação sexual, deficiência ou idade – a chamada discriminação interseccional.

A CEDAW é uma convenção específica de gênero que, de acordo com o Artigo 1, proíbe "todas as formas de discriminação contra as mulheres". O Comitê da CEDAW, em sua análise dos relatórios estatais, enfatiza que uma garantia jurídica específica de gênero é necessária para combater o caráter assimétrico das relações de gênero (Byrnes, 2012; Hellum e Ikdahl, 2019). Reconhecendo que a discriminação contra as mulheres com base em sexo e gênero está intrinsecamente ligada a outros fatores que afetam as mulheres, como raça, etnia, religião ou crença, saúde, status, idade, classe, casta, orientação sexual e identidade de gênero, o Comitê da CEDAW também exige proteção legal contra a discriminação interseccional.

A seguir, explorarei as tensões e conflitos entre o chamado do Comitê para uma legislação específica de gênero que ofereça proteção contra a discriminação interseccional e as imagens e representações jurídicas existentes de gênero nos países nórdicos.

O desenho neutralizado em relação ao gênero da maior parte da legislação nórdica sobre igualdade de gênero e antidiscriminação parte da visão de que a igualdade de gênero é uma questão de mudança nos papéis tanto das mulheres quanto dos homens.

Para demonstrar essa posição, os Estados nórdicos, ao longo dos últimos 15 anos, selecionaram sistematicamente candidatos homens para servir no Comitê da CEDAW, cuja maioria dos membros são especialistas mulheres em gênero. Como resultado, a candidatura de mulheres mais competentes não foi considerada (Bailliet, 2016).

Entretanto, existem tensões entre essa posição aparentemente neutralizada e simétrica em relação ao gênero e a ênfase do Comitê da CEDAW na necessidade de fortalecer a posição das mulheres para alcançar uma igualdade substantiva.

Na sua análise dos relatórios dos Estados nórdicos, o Comitê enfatizou a necessidade de uma legislação que reconheça a distribuição desigual de poder e recursos entre mulheres e homens. Essas preocupações foram expressas nos comentários finais do Comitê sobre o oitavo relatório da Dinamarca[26] e o quinto e sexto relatórios[27] periódicos da Finlândia.

Em seus comentários sobre os oitavo e nono relatórios combinados da Suécia, o Comitê afirmou claramente que não concordava com a visão sueca de que uma lei única e neutralizada em relação ao gênero seria a melhor forma de enfrentar a discriminação de gênero.

O Comitê recomendou que “o Estado Parte também avalie e, se necessário, revise o escopo de proteção de sua Lei de Discriminação, a fim de garantir que contenha uma definição de discriminação contra as mulheres em conformidade com o artigo 1 da Convenção, abrangendo, entre outros, formas interseccionais de discriminação[28].

Outra crítica recorrente do Comitê da CEDAW é que a concepção unidimensional de discriminação de gênero, predominante na legislação nórdica sobre igualdade de gênero e antidiscriminação, é inadequada para enfrentar os

26 CEDAW/C/DNK/8, para. 11

27 CEDAW/C/FIN/CO/6, para. 167.

28 CEDAW/C/SWE/CO/8-9, para 15. **LATER>**

desafios de discriminação impostos pelo aumento da diversidade sociocultural e pelo transnacionalismo[29].

Na sua análise do sexto relatório periódico da Finlândia, o Comitê declarou que na sua análise do sexto relatório periódico da Finlândia, o Comitê declarou que "a lei de igualdade de gênero e a lei de antidiscriminação atualmente não oferecem proteção adequada às mulheres contra formas múltiplas ou interseccionais de discriminação"[30].

Em consonância com isso, o Comitê instou o Estado finlandês a garantir que reformas que proporcionem explicitamente proteção às mulheres contra formas múltiplas ou interseccionais de discriminação em todas as leis nacionais de igualdade de gênero e antidiscriminação sejam adotadas de maneira harmonizada[31].

Ao contrário da Suécia, Finlândia e Dinamarca, a Noruega levou em certa medida em consideração as recomendações do Comitê da CEDAW quanto à necessidade de uma lei específica de gênero que ofereça proteção contra a discriminação interseccional. A Lei de Igualdade e Antidiscriminação de 2017 da Noruega substitui a Lei de Igualdade de Gênero de 2013. Trata-se de uma lei única que funde quatro legislações específicas de antidiscriminação em uma lei geral de igualdade e antidiscriminação.

O processo de reforma, que foi objeto de várias intervenções do Comitê da CEDAW, desencadeou uma série de controvérsias sobre a construção da igualdade de gênero e da discriminação de gênero. O resultado do processo foi uma lei cujo objetivo estava alinhado ao chamado da CEDAW por uma garantia jurídica específica de gênero.

De acordo com o Artigo 1 da Lei de Igualdade e Antidiscriminação de 2017: "Esta Lei tem o objetivo específico de melhorar a posição das mulheres e das minorias." Além disso, o Artigo 6 da lei prevê proteção contra a discriminação interseccional.

A proibição de discriminação no Artigo 6 inclui discriminação com base em "gênero, gravidez, licença relacionada ao parto ou adoção,

29 CEDAW/C/SWE/CO/8-;para15; CEDAW/C/DNK/8 para 12..

30 CEDAW/C/FIN/CO/7, para 10.

31 CEDAW/C/FIN/CO/7, para 11.

responsabilidades de cuidado, etnia, religião, crença, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero, idade ou combinações desses fatores".

O procedimento de elaboração de relatórios estatais da CEDAW alimentou claramente disputas internas de longa data sobre representações jurídicas de gênero específicas, neutralizadas e interseccionais na legislação norueguesa de igualdade e antidiscriminação. O movimento de direitos das mulheres e o Ombudsman da Igualdade fizeram uso sistemático do procedimento de relatórios estatais da CEDAW como uma arena para responsabilizar diferentes governos pela proposta de enfraquecimento do direito das mulheres à igualdade e à não discriminação.

No relatório-sombra das ONGs comentando o oitavo relatório periódico da Noruega ao Comitê da CEDAW, organizações de mulheres argumentaram que:

> a abolição da Lei de Igualdade de Gênero seria contrária à obrigação prevista na CEDAW, que exige ação dinâmica. Outra consequência seria que o tratamento diferenciado destinado a melhorar a posição das mulheres seria colocado no mesmo nível do tratamento diferenciado destinado a melhorar a posição dos homens[32].

Em seu Relatório Suplementar ao Comitê, o Ombudsman da Igualdade comentou:

> Se a proteção contra discriminação com base em gênero for incorporada em uma nova lei abrangente sem manter a "declaração de propósito", o Ombudsman vê um risco de que o trabalho contra a discriminação das mulheres possa ser enfraquecido. Uma declaração de propósito neutra em uma lei abrangente obscurecerá o fato de que, como sociedade, a Noruega ainda não alcançou plena igualdade de gênero, e que a discriminação possui uma perspectiva de gênero que ainda exige esforços e medidas direcionadas para melhorar, em particular, a posição das mulheres[33].

Nos seus comentários finais sobre o oitavo relatório periódico da Noruega, o Comitê observou a proposta de abolição da Lei de Igualdade de Gênero, que tinha como objetivo promover a posição das mulheres, e expressou preocupação com o uso de legislação, políticas e programas neutralizados em relação:

32 NGO Shadow Report to CEDAW 2011, Supplementing and Commenting on Norway's Eighth Periodic Report on the Implementation of CEDAW at 10.

33 The Equality and Anti-Discrimination Ombud's Report to the Pre-session of the CEDAW. A Supplementary Report on Norway's Eighth Official Report to the CEDAW Committee, p. 7.

> ao gênero, os quais poderiam levar a uma proteção inadequada das mulheres contra discriminação direta e indireta e dificultar a conquista da igualdade substantiva entre mulheres e homens[34].

Nesse contexto, e após um longo debate público, o governo de coalizão conservador (Solberg II) decidiu propor uma lei única de igualdade e antidiscriminação com o objetivo específico de melhorar a posição das mulheres, das minorias e das pessoas com deficiência. Também decidiu formalizar práticas já existentes nas quais o Ombudsman da Igualdade, o Tribunal da Igualdade e os tribunais inferiores ofereciam proteção contra discriminação com base em uma combinação de fatores.

No conjunto, esse panorama de como os países nórdicos resistiram ou adotaram as recomendações do Comitê da CEDAW mostra o terreno contestado em que diferentes imagens de gênero e definições jurídicas de igualdade de gênero circulam entre arenas jurídicas locais, nacionais e internacionais, podendo ser influenciadas pela forma como os países em questão desejam projetar sua própria posição sobre igualdade de gênero. A adoção pela Noruega de uma lei combinada, ao mesmo tempo neutralizada em relação ao gênero e específica de gênero, que oferece proteção contra discriminação interseccional, mostra como as disputas jurídicas nacionais podem ser influenciadas pelo desejo de manter uma reputação internacional como promotora dos direitos humanos das mulheres e da igualdade de gênero.

Vale lembrar que, quando a lei única de igualdade foi aprovada em 2017, a Primeira-Ministra da Noruega, Erna Solberg, estava copresidindo, junto com Gana, o grupo de defesa do Secretário-Geral da ONU para os objetivos globais – os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, seguidos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

UM MODELO NÓRDICO DE IGUALDADE COM CINCO EXCEÇÕES?

Uma análise das revisões do Comitê da CEDAW sobre os relatórios estatais dos países nórdicos mostrou que a legislação e as práticas de igualdade de gênero nesses países, em muitos casos, ficam aquém dos padrões

34 CEDAW/C/NOR/C08, para. 8.

internacionais. Assim, os comentários finais do Comitê da CEDAW sobre os relatórios periódicos dos Estados nórdicos constituem uma contra-narrativa aos índices globais de gênero que, por meio de classificações estatísticas, reproduzem a ideia externa dos países nórdicos como paraísos da igualdade de gênero.

Uma análise das observações finais do Comitê da CEDAW também revela a desconexão entre a forma como os países nórdicos se "promovem" na cena internacional e as diferentes maneiras e graus com que resistem à plena integração dos padrões internacionais em suas legislações nacionais. Dessa forma, as observações críticas do Comitê da CEDAW colocam em questão a imagem da natureza excepcional do modelo nórdico de igualdade de gênero.

A diversidade de abordagens em relação às leis nacionais de igualdade e antidiscriminação nos países nórdicos e suas diferentes respostas às críticas do Comitê da CEDAW também levanta a questão de se as leis de igualdade de gênero nórdicas, assim como o modelo de bem-estar nórdico, deveriam ser vistas como "um modelo com cinco exceções" (Christiansen et al., 2006).

Um enigma nesse contexto é por que o Comitê da CEDAW, apesar da forte resistência apresentada por poderosos atores estatais noruegueses, teve maior impacto sobre a legislação da Noruega do que na Suécia, Dinamarca e Finlândia. O resultado das controvérsias da CEDAW na Noruega, descrito neste artigo, sugere que a reputação e o status internacionais são fatores que, em determinadas circunstâncias, podem influenciar leis e políticas nacionais relativas aos direitos das mulheres e à igualdade de gênero.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, B. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso, 1983.

BAILLIET, C. A Nordic approach to promoting women's rights within international law: Internal v. external perspectives. *Nordic Journal of International Law*, v. 85, n. 4, p. 368–394, 2016.

BYRNES, A. CEDAW Article 1. In: FREEMAN, M.; CHINKIN, C.; RUDOLF, B. (eds.). *CEDAW Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 51-70.

CHRISTIANSEN, N. F.; PETERSEN, K.; EDLING, N.; HAAVE, P. (eds.). *The Nordic Model of Welfare: A Historical Reappraisal*. Copenhagen: Museum Tusculanum Press, 2006.

FØLLESDAL, A.; WIND, M. Nordic reluctance towards judicial review under siege. *Nordic Journal of Human Rights*, v. 27, n. 2, p. 131–142, 2009.

GULLESTAD, M. Imagined sameness: Shifting notions of us and them in Norway. In: YTREHUS, L. A. (ed.). *Images of Otherness*. Oslo: Norwegian Academic Press, 2001. p. 32-57.

HALSAA, B.; THUN, C. Partnering with the state? The role of women's organizations in governmental, CEDAW and CERD consultation processes. *FEMCIT Working Paper*, n. 4. Oslo: Centre for Gender Research, University of Oslo, 2010.

HELLUM, A. Politisk spydspiss med sviktende legitimitet. *Dagbladet*, 8 mar. 2007.

HELLUM, A. Konvensjonell sexisme. *Dagbladet*, 12 jun. 2008.

HELLUM, A. The global equality standard meets Norwegian sameness. In: HELLUM, A.; ALI, S. S.; GRIFFITHS, A. (eds.). *From Transnational Relations to Transnational Laws*. Farnham: Ashgate, 2011. p. 71–93.

HELLUM, A. Making space and giving voice: The CEDAW in Norwegian law. In: HELLUM, A.; AASEN, H. S. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 588-625.

HELLUM, A.; IKDAHL, I. Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW). *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2019.

HELLUM, A.; SKJEIE, H.; HERNES, H. Om å holde ord. *Dagbladet*, 28 mai 2009.

HERNES, H. *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. London: Norwegian University Press, 1987.

HOLST, C.; TEIGEN, M. Silenced at the border: Norwegian gender-equality policies in national branding. In: LARSEN, E.; MOSS, S. M.; SKJELSBÆK, I. (eds.). *Gender Equality and Nation-Branding in the Nordic Region*. [S.l.]: [s.n.], 2021. p. 000–000.

KANTOLA, J.; NOUSIAINEN, K. Institutionalising intersectionality in Europe: Legal and political analyses. *International Feminist Journal of Politics*, v. 11, n. 4, p. 459–477, 2009.

LANGFORD, M.; SCHAFFER, J. K. The Nordic human rights paradox: Moving beyond exceptionalism. *University of Oslo Faculty of Law Research Paper*, n. 2013-25, 2013. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2275905>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, NORWAY. *Strategy for Women and Gender and Equality in Development Cooperation (1997–2005)*. Oslo: Ministry of Foreign Affairs, 1997.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, NORWAY. *Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation 2007–2009. Extended for the Period 2010–2013*. Oslo: Ministry of Foreign Affairs, 2007.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, NORWAY. *Freedom, Empowerment and Opportunities: Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Foreign and Development Policy 2016–2020*. Oslo: Ministry of Foreign Affairs, 2016. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/fn/womens_rights.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

NIELSEN, R. The impact of EU law on Scandinavian law in matters of gender equality. In: NIELSEN, R.; TVARNØ, C. D. (eds.). *Scandinavian Women's Law in the 21st Century*. Copenhagen: Djøf Publishing, 2012. p. 63-90.

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER. *Lovgivning om menneskerettigheter*. NOU 1993: 18. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen, 1993.

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER. *Makt og demokrati*. NOU 2003: 19. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen, 2003.

NOUSIAINEN, K.; PENTIKÄINEN, M. Rise and fall of the CEDAW in Finland: Time to reclaim its impetus. In: HELLUM, A.; AASEN, H. S. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 557-588.

REHOF, L. A. *Guide to the Travaux Preparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Leiden: Martinus Nijhoff, 1993.

SKJEIE, H. Særuttalelse fra Hege Skjeie. In: NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER. *Makt og demokrati*. NOU 2003: 19. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen, 2003. p. 74–87.

SKJEIE, H. Policy views on the incorporation of human rights conventions: CEDAW in Norwegian law. *Nordic Journal of Human Rights*, v. 27, n. 2, p. 260–271, 2009.

STORBERGET, K. Politisk kritikk med sviktende legitimitet. *Dagbladet*, 19 mar. 2007.

SVENSSON, E.; GUNNARSSON, Å. Structuralism versus Individualism in Swedish Gender Equality Policy and Law. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, v. 26, n. 3, p. 230-237, 2018.