

ANEXO I

JUSTIFICATIVA

Hoje, o corpo diplomático do Brasil não reflete a diversidade da nossa população. Apenas cerca de 23% dos diplomatas brasileiros são mulheres, e, deste total, estima-se que apenas 3% são mulheres negras.

O *Global Gender Gap Report 2022*, elaborado pelo Foro Econômico Mundial, registra, em edição publicada em julho último, a grave desigualdade de gênero no Brasil, que ocupa a 94ª posição entre 146 países.¹ Segundo o mesmo estudo, a média mundial de mulheres em posição de liderança é de 33%.

Na esfera regional, recente estudo do BID situa o Brasil como o último país da América Latina e Caribe no que diz respeito a mulheres em posição de liderança no setor público.² A média entre os quinze países pesquisados é de 41,5% de mulheres em posição de liderança no setor público. No Brasil, a média de mulheres em posições de liderança é de 18,6%, menos da metade da cifra latinoamericana.

Na Chancelaria, de forma mais específica, o Brasil também é o último da região em igualdade de gênero. Mesmo com a indicação da embaixadora Maria Laura da Rocha como a primeira Secretária-Geral do Itamaraty, o Brasil ainda é o último da América do Sul em acesso feminino às posições mais altas da carreira. Brasil e Uruguai são os únicos países sul-americanos que nunca tiveram Chanceler mulher; o Uruguai, no entanto, já contabiliza duas mulheres a ocuparem o posto de Secretária-Geral.

No ranking elaborado pelo *Women in Diplomacy Report 2022*, o Brasil ocupa o posto 35 dentre os 40 países pesquisados (40 maiores economias do mundo) em número de mulheres embaixadoras. A partir deste mesmo critério (percentagem de embaixadoras na ativa), o Brasil ocupa a 16ª posição dentre os países do G20.³

¹ <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2022/>

² <https://publications.iadb.org/pt/mulheres-lideres-no-setor-publico-da-america-latina-e-do-caribe-lacunas-e-opportunidades>

³ <https://www.agda.ac.ae/docs/default-source/Publications/women-in-diplomacy-en-mar-2022.pdf?sfvrsn=4>

Erlandsen, Hernández e Schulz (2021), em estudo sobre gênero nos Serviços Exteriores na América Latina publicado pela *Political Research Quarterly*, concluem que o Itamaraty, especificamente, padece de um déficit de gênero, a despeito das alegações de meritocracia e profissionalismo:

On the other extreme, Brazil has one of the world's largest foreign services, which is also reflected in the more gradual change. (...) Although the Itamaraty is famed for its professionalism and meritocracy, the proportional decline over time suggests that women have not consistently risen to the top.⁴

A conclusão incontornável é que, na ausência de medidas compensatórias, o Brasil e a Chancelaria brasileira seguirão distantes dos padrões internacionais no que diz respeito à igualdade de gênero, **aparecendo nos últimos lugares dos rankings globais e regionais sobre o tema.**

A participação significativa de mulheres na política, inclusive na política externa, expande o leque de temas que recebem atenção e contribui para soluções mais sólidas, diminuindo a incidência de pontos cegos sobre os problemas internacionais. Essa *rationale* orientou a aprovação de lei específica sobre cotas para mulheres na política brasileira, que reserva o percentual de 30% do fundo eleitoral para candidatas do sexo feminino.⁵

O Brasil é signatário de diversos instrumentos internacionais que asseguram a igualdade de oportunidades a ambos os sexos, entre os quais: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW); a Declaração de Beijing adotada pela IV Conferência Mundial sobre as Mulheres; e a Convenção nº 111 da OIT sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão. O Estado brasileiro também se comprometeu, como membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU), a implementar a Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável, que inclui “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” (ODS 5).

Em junho de 2022, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em resolução co-patrocinada pelo Brasil (resolução 76/269), definiu o dia 24 de junho como “Dia Internacional das Mulheres na Diplomacia”, de forma a sublinhar o papel indispensável das mulheres em prol da consecução de

⁴ ERLANDSEN, Matthias; HERNÁNDEZ-GARZA, María Fernanda; SCHULZ, Carsten-Andreas. *Madame President, Madame Ambassador? Women Presidents and Gender Parity in Latin America's Diplomatic Services. 2021*. Disponível em : <https://repositorio.udd.cl/handle/11447/5108>

⁵<https://www.camara.leg.br/noticias/864409-congresso-promulga-cota-de-30-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas/>

objetivos permanentes das relações diplomáticas e reconhecendo a sub-representação das mulheres na diplomacia.⁶

A inclusão de mulheres na negociação de acordos de paz, por exemplo, eleva em 20% a probabilidade de que durem pelo menos dois anos, e em 35% a probabilidade de que durem mais de 15 anos.⁷ O Itamaraty, na qualidade de um dos Ministérios responsáveis pela implementação do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, comprometeu-se com metas voluntárias que incluem “buscar garantir lotação de 50% de mulheres no Departamento de Nações Unidas” e “buscar designar delegações somando ao menos 25% de mulheres, no período de um ano” em conferências e foros internacionais relacionados à paz e segurança internacionais.⁸

Em maio de 2022, o Itamaraty finalmente elaborou e tornou público o primeiro “Boletim sobre a Participação de Mulheres no Serviço Exterior Brasileiro”. As informações contidas explicitam desigualdades de gênero conhecidas na carreira diplomática. Destaca-se, por exemplo, que mais da metade dos homens diplomatas se aposenta no cargo mais alto da carreira, o de Ministro de Primeira Classe, enquanto mais de metade das mulheres diplomatas se aposenta em estágios inferiores, como Conselheiras ou Primeiras-Secretárias. O documento também aponta a baixa representatividade de mulheres em posições de chefia relevantes para a política externa brasileira – em Brasília e no exterior.⁹

A mobilização das Mulheres Diplomatas organizadas, somada às recentes manifestações de inconformidade com essa situação por parte de parlamentares brasileiras, têm dado visibilidade ao tema junto à opinião pública e, por conseguinte, à cúpula do Itamaraty. Um exemplo desse efeito foram as promoções anunciadas em junho de 2022, quando – de forma inédita – observou-se uma média de 30% de mulheres promovidas em todas as classes da carreira, em função de pressão nesse sentido da presidência da Comissão de Relações Exteriores do Senado.¹⁰ Mais recentemente, na edição de 2022 do concurso de admissão à carreira de diplomata, tivemos, também de forma inédita, 41% das 34 vagas oferecidas preenchidas por mulheres.¹¹

Não obstante esses avanços notáveis, experiências anteriores demonstram que momentos de avanços na equidade de gênero foram sucedidos de retrocessos notórios. Exemplificativamente, na promoção de dezembro de 2022, imediatamente seguinte à promoção celebrada no parágrafo anterior,

⁶<https://www.un.org/pga/76/2022/06/20/celebrating-the-adoption-of-the-international-day-of-women-in-diplomacy/#:~:text=20%20June%202022&text=It%20is%20a%20great%20privilege,on%2024%20June%20every%20year.>

⁷ CAPRIOLI, Mary. Gendered Conflict. *Journal of Peace Research* 37 n. 1, p. 51-68, 2000

⁸<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz/indicadores-e-metas-voluntarios-do-plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca>

⁹https://intratec.itamaraty.gov.br/diplopedia/pagina/Participa%C3%A7%C3%A3o_de_mulheres_no_SEB

¹⁰ <https://www.estadao.com.br/politica/itamaraty-promove-recorde-de-mulheres/>

¹¹<https://www.iades.com.br/inscricao/upload/303/202206281243262.pdf>

esse percentual reduziu-se significativamente: a proporção de mulheres promovidas a Ministras de Primeira Classe foi de 11%; a Ministras de Segunda Classe, 21%; e a Conselheiras, 28%.

Balbino e Friaça (2022), analisando etapa que se seguiu à política informal de gênero implementada pelo então Chanceler Celso Amorim na primeira década dos anos 2000, assinalam que

chegou-se mesmo a registrar movimento de diplomatas do sexo masculino no sentido de reverter a política de ação afirmativa não institucionalizada que buscava promover mulheres durante a gestão Celso Amorim/Samuel Pinheiro Guimarães (2003-2010).¹²

Tais idas e vindas evidenciam a necessidade de uma política institucionalizada, que não deixe a equidade de gênero, obrigação constitucional, ao sabor de flutuações políticas. Resta evidente a necessidade de buscar instrumentos legais para garantir progresso continuado na marcha do Ministério em direção à equidade de gênero, de acordo com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nesse sentido.

O já citado estudo do BID sobre mulheres em posição de chefia no serviço público na América Latina e Caribe registra a adoção de legislação relacionada à igualdade de gênero em 69% dos países pesquisados.

Merece destaque o exemplo colombiano, não por acaso o país da América do Sul melhor situado no ranking de mulheres em posição de liderança na administração pública compilado pelo BID. Em 2000, a Colômbia adotou lei que estipula cotas de gênero da ordem de 30% em toda a administração pública, incluída a Chancelaria. A Colômbia é também o país da América do Sul que totaliza até o momento maior número de mulheres chanceleres: sete mulheres já estiveram à frente da diplomacia colombiana.

Chancelarias ao redor do mundo vêm buscando medidas compensatórias com vistas a promover a equidade de gênero e ampliar a participação feminina na tomada de decisões. A Chancelaria finlandesa adotou cotas transversais de 40%, do topo à base. A Chancelaria dinamarquesa adotou cota de 40% na categoria de embaixador. O serviço exterior britânico lançou, em 2008, cota de 50% no recrutamento de novas diplomatas e de 28% em todas as posições de chefia. Na França, o

¹² BALBINO, Viviane; FRIAÇA, Guilherme. *Lugar de Mulher é Mesmo Onde Ela Quiser?* In Cadernos do CHDD, ano 21, número especial. FUNAG, Brasília, 2022.

Quai D'Orsay adotou, em função da Lei Sauvadet, de 2012, cotas de gênero de 40% em todas as funções de chefia e de 50% no recrutamento.¹³

Na Ibero-América, Espanha (2020), México (2020) e Chile (2022) já professam uma política externa feminista, que inclui como um de seus eixos a promoção de maior participação de mulheres em posições de decisão em suas respectivas Chancelarias.¹⁴ Colômbia e Argentina manifestaram intenção de também adotar, em breve, políticas externas feministas.¹⁵ O tema começa a ser objeto de interpelação direta em encontros internacionais: em reunião bilateral à margem da COP 27, no Egito, a chanceler alemã Annalena Baerbock solicitou ao então presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, adesão do Brasil ao conceito e suas práticas.¹⁶

Bautista, Chudnovsky, Strazza *et alli* (2022), autoras do recente estudo do BID já referido, apontam a necessidade de ancorar os planos de ação na busca de resultados concretos e duradouros, que não se resumam a declarações de boas intenções incapazes de promover modernização real:

O setor público poderia ser a referência em cada país para o que significa superar a brecha de gênero. Isso requer vontade política e a priorização de ações concretas, mensuráveis e realizáveis. É hora de medir o progresso nas questões de gênero em termos de resultados, não simplesmente adotando normas, padrões e políticas que, na prática, não levam a mudanças significativas (grifos nossos).¹⁷

Merece destaque, adicionalmente, o exemplo do próprio Partido dos Trabalhadores. Em 1991, após uma década em que as direções nacionais do partido mantiveram uma composição em que a presença masculina se mantinha em torno dos 90% , cota mínima de 30% de mulheres nas direções partidárias foi aprovada no 1º Congresso do PT, realizado entre 27 de novembro e 01 de dezembro de 1991. Segundo Godinho (1998),

¹³ A política externa feminista, como estruturada por sua precursora, a Chancelaria sueca, tem na maior representação feminina um de seus eixos, agrupados em torno dos três Rs (*rights, resources and representation*). <https://www.government.se/492c36/contentassets/fc115607a4ad4bca913cd8d11c2339dc/handbook---swedens-fe-minist-foreign-policy---english.pdf>

¹⁴ Tel 1020/2022 de Brasemb Madrid

¹⁵ Idem, ibidem.

¹⁶ Tel 1228/2022, de Brasemb Berlim

¹⁷<https://publications.iadb.org/pt/mulheres-lideres-no-setor-publico-da-america-latina-e-do-caribe-lacunas-e-opp-ortunidades>

*o contraste entre a presença das mulheres nas direções e na base total de filiados colocava em xeque a coerência dos discursos em defesa da igualdade. (...) A presença política do feminismo no PT e a existência de organismos dedicados à construção desta política no partido não foram suficientes para alterar de forma substantiva as dificuldades de acesso das mulheres aos cargos de poder no partido. Apenas em 1991, com a aprovação de medidas de ação afirmativa, ocorre uma alteração importante na presença das mulheres nas direções.*¹⁸

É no intuito de auxiliar o Ministério das Relações Exteriores a modernizar sua visão sobre gênero e alcançar resultados concretos, capazes de dar cumprimento às obrigações internacionais assumidas sobre o tema, que se submete à apreciação de Vossa Excelência a presente minuta de Portaria.

Somente fazendo uso de instrumentos capazes de gerar resultados concretos e duradouros é que o Brasil poderá estar à altura de seus pares no que tange à avaliação sobre equidade de gênero, deixando os últimos lugares nos rankings globais, regionais e de Chancelarias sobre o tema.

É necessário resgatar o pioneirismo longamente esquecido, mencionado por Vossa Excelência em recente entrevista sobre o tema: em 1918, a primeira mulher diplomata abriu as portas para as mulheres no serviço público brasileiro.¹⁹ Que um Itamaraty capaz de institucionalizar uma Política de Gênero seja mais uma vez um farol, capaz de iluminar o caminho para que o Brasil se afaste do último lugar da América Latina e Caribe no que diz respeito às mulheres em posição de liderança no setor público.

¹⁸ GODINHO, Tatau. *O PT e o Feminismo*. In BORBA, Angela; FARIA, Nalu, GODINHO, Tatau. *Mulher e Política. Gênero e Feminismo no Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

¹⁹<https://www.estadao.com.br/politica/mauro-vieira-defende-retorno-da-venezuela-ao-mercosul-mas-descarta-visita-de-lula-ao-pais/>