

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E OS DIREITOS DAS  
MULHERES: EFEITOS DA ATUAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE  
POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

DANDARA DE SOUZA ARAUJO

BRASÍLIA

2017

DANDARA DE SOUZA ARAUJO

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E OS DIREITOS DAS  
MULHERES: EFEITOS DA ATUAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE  
POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração em Política Internacional e Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França

BRASÍLIA

2017

DANDARA DE SOUZA ARAUJO

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E OS DIREITOS DAS  
MULHERES: EFEITOS DA ATUAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE  
POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração em Política Internacional e Comparada.

Data de aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França – Presidente da Banca Examinadora  
Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vânia Izabel Carvalho Pinto  
Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Fidel Irving Pérez Flores  
Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Rodrigo Pires de Campos (suplente)  
Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília

A todas as mulheres que, com coragem, batalham, diariamente, e fazem a diferença na superação das desigualdades de gênero, raciais e sociais, mesmo em ambientes ainda pouco ou nada sensíveis a essas questões.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, Prof. Dr. Daniel Jatobá, pela atenção e orientação, pelas sugestões e conversas, e pela confiança em mim depositada para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço também à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vânia Carvalho Pinto e ao Prof. Dr. Fidel Pérez Flores pelos comentários e orientações feitos no exame de qualificação, que iluminaram novos caminhos e mais precisão para este trabalho. Agradeço ainda a todas as entrevistadas pela disponibilidade, atenção e paciência para longas conversas. Os diálogos foram imprescindíveis para os resultados encontrados.

Agradeço à minha mãe, Ana Cristina, por ser, há 25 anos, a professora mais atenciosa, protetora e dedicada que, em tempo integral, tive. Ao meu pai, Eloi, por ter sempre estimulado o senso crítico, a consciência social e política, o debate e a compreensão da importância da coletividade e de nossa identidade. Agradeço pelos ensinamentos de que não devemos praticar a indiferença ou aceitar as desigualdades. Juntos, continuaremos lutando para a construção do país com o qual sonhamos.

Agradeço ao Leif, pelo carinho diário e por toda a motivação e apoio, em dois anos de muito trabalho, conquistas e saudades. Que venham muitas mais (conquistas, saudades já são demais!), para comemorarmos juntos.

Agradeço ao tio Mário e à tia Geane, pela companhia e auxílio carinhosos, nesses dois anos em Brasília. Aos meus avós, Ilda e José Hugo, por estarem em incansável torcida para que tudo dê certo; Ondina e Paulino, que, embora já tenham ficado encantados, foram suporte para minha formação e hoje são saudades imensas; e Gelza e João, por todo o amor. Agradeço à minha prima, Clarice, pela parceria da vida inteira e a todos os primos, especialmente Pedro,

Fred e Thiago, que sempre foram irmãos, para uma filha única como eu. À minha família como um todo, que sempre acompanhou cada passo e vibrou a cada conquista.

Agradeço aos queridos amigos e amigas, alguns com quem caminho desde a escola, outros desde a faculdade e de um pouco depois dela, em Nova York, ou em Brasília – todas e todos foram e são fundamentais para a caminhada. Agradeço também aos colegas do IRel, que foram grande inspiração e, principalmente nos momentos iniciais, deram imensa ajuda para que uma recém-formada em Direito pudesse explorar e entender o então novo mundo das Relações Internacionais.

Agradeço à Missão do Brasil junto à ONU em Nova York e a todos e todas com quem lá convivi por incríveis sete meses, pelas tantas novas oportunidades e pelos caminhos abertos, inclusive o mestrado. Agradeço especialmente à Amena Martins Yassine, que tanto me ajudou desde o início deste trabalho, e à Larissa Schneider Calza, pelos muitos aprendizados. Agradeço ainda aos colegas do Ministério das Relações Exteriores, pelo apoio, principalmente nos momentos finais e mais intensos da redação deste trabalho.

Agradeço à educação pública brasileira pela oportunidade de estudar em duas universidades de excelência e verdadeiramente brasileiras, graças à diversidade que, com as cotas, conquistaram nos últimos catorze anos – a Universidade de Brasília e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Agradeço, especialmente, à Faculdade de Direito da UERJ, por, em cinco anos de muito aprendizado acadêmico, político e social, ter sido a base para tanto.

Finalmente, agradeço imensamente a todas as mulheres que lutam todos os dias pela construção de uma sociedade menos machista e inspiram as novas gerações de feministas a seguirem em frente e a enfrentarem quaisquer tentativas de retrocessos. Muito obrigada!

## RESUMO

Em um contexto de maior complexidade das pautas internacionais e de democratização do Estado, a tradicional crença em um isolamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na formulação da política externa passa a ser crescentemente contestada, graças ao aumento das interações de outros agentes sobre o tema. Nesse cenário, a política externa evidencia-se como uma política pública, sujeita a diretrizes governamentais e resultante da ação de diferentes agentes. O presente trabalho analisa o papel da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) como um desses agentes. Criada em 2003, a fim de impulsionar a formulação de políticas públicas para a promoção dos direitos das mulheres e a promoção da igualdade de gênero e inserir essas perspectivas nas demais políticas, a SPM agiu como catalisadora das demandas e ações sobre políticas para as mulheres no país. Conforme a literatura sobre feminismo de Estado, tal papel é desempenhado pelas chamadas agências de políticas para as mulheres, que são mecanismos criados em diversos países para estabelecer relações com os movimentos de mulheres, facilitar a participação destes e a inclusão de seus objetivos nos debates sobre políticas públicas e inserir as questões de gênero nos debates públicos em curso. A pesquisa realizada busca avaliar, assim, como a SPM, em suas funções como agência de políticas para as mulheres, desenvolveu ações em conjunto com o MRE e produziu efeitos sobre a política externa brasileira entre 2003 e 2015, quando existiu como órgão vinculado diretamente ao gabinete da Presidência da República. Os resultados obtidos por meio da análise de fontes primárias, secundárias e pela realização de entrevistas com membros do corpo diplomático e ex-ministras da Secretaria indicam uma intensa e constante interação entre os dois órgãos, que afetou a política externa nacional, aprofundando nela um caráter sensível às questões de gênero.

**Palavras-chave:** política externa; gênero; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; feminismo de Estado; agências de políticas para as mulheres.

## ABSTRACT

The traditional belief in a bureaucratic isolation of the Ministry of Foreign Affairs in the formulation of foreign policy has been increasingly questioned, due to an increase in the actions of other agents towards the issue, in a context marked by a bigger complexity of the international agenda and by the democratization of the State. Therefore, foreign policy reveals itself as a public policy, which can be influenced by government guidelines and is a result of the action of different agents. This thesis analyzes the role of the Special Secretariat for Policies for Women as one of these agents. Created in 2003, in order to propel the elaboration of public policies for the promotion of women's rights and gender equality, and to include these perspectives in all other policies, the Secretariat acted as a catalyst of demands and actions for women's rights in Brazil. According to the studies about State feminism, this is the role played by women's policy agencies, which are mechanisms created in several countries in order to establish relations with women's movements, to favor their participation and the inclusion of their goals in debates about public policies, and to insert gender issues in public debates. Hence, the research aims to analyze how the Secretariat, in its functions as a women's policy agency, developed projects together with the Ministry of Foreign Affairs and produced effects on Brazilian foreign policy, between 2003 and 2015, when it was directly linked to the cabinet of the Presidency of the Republic. The results found through primary and secondary sources and interviews with members of Brazilian diplomacy and former ministers of the Secretariat reveal an intense and constant interaction between the two institutions, which affected the national foreign policy, increasing its gender-sensitive aspects.

**Keywords:** foreign policy; gender; Ministry of Foreign Affairs; Special Secretariat for Policies for Women; State feminism; women's policy agencies.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Porcentagem das aplicações diretas da Presidência República representada pela SPM.....	63
Figura 2 - Aplicações diretas do Governo Federal (2004-2010).....	64
Figura 3 - Aplicações diretas do Governo Federal (2011-2015).....	64

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- AGNU – Assembleia-Geral das Nações Unidas
- ABC – Agência Brasileira de Cooperação
- AFEPA – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
- CDH – Conselho de Direitos Humanos
- CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
- CELAC – Comunidade dos Países Latino-americanos e Caribenhos
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação
- CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
- CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- CIM – Comissão Interamericana de Mulheres
- CGGR – Comitê Gestor de Gênero e Raça
- CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
- CNIg – Conselho Nacional de Imigração
- CPD – Comissão de População e Desenvolvimento
- CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CRBE – Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior
- CSW – Comissão Sobre a Situação da Mulher
- DPF – Departamento da Polícia Federal
- ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
- FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- IBAS – Grupo tripartite Brasil, Índia e África do Sul
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- MESECVI – Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará
- MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
- MRE – Ministério das Relações Exteriores
- ODS – Objetivos de desenvolvimento sustentável
- OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU Mulheres – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres

PEB – Política externa brasileira

PNA – Plano Nacional de Ação

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PR – Presidência da República

REM – Reunião Especializada da Mulher do Mercosul

RMAAM – Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul

RNGS – Research Network on Gender and Politics and the State

RPU – Mecanismo de Revisão Periódica Universal

SDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEDIM – Secretaria dos Direitos das Mulheres

SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

SERE – Secretaria de Estado das Relações Exteriores

SNJ/MJ – Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça

SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UIP – União Interparlamentar

UNAIDS – Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E OS DIREITOS DAS MULHERES</b> .....	19
2.1 <b>Histórico</b> .....	20
2.2 <b>O período de 2003 a 2015</b> .....	25
2.3 <b>Os agentes formuladores da PEB e sua conceituação como política pública</b> .....	32
<b>3 AS AGÊNCIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES</b> .....	43
3.1 <b>O feminismo de Estado e as agências de políticas para as mulheres</b> .....	43
3.1.1 <u>O pensamento feminista</u> .....	43
3.1.2 <u>Desenvolvimento histórico e teórico do conceito de feminismo de Estado</u> .....	46
3.1.3 <u>Definições e problemas dos conceitos de feminismo de Estado e de agências de políticas para as mulheres</u> .....	52
3.2 <b>Agências de políticas para as mulheres no Brasil</b> .....	57
3.3 <b>A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República</b> .....	61
<b>4 SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES E ITAMARATY</b> .....	73
4.1 <b>Ações conjuntas</b> .....	73
4.2 <b>Análise das ações da SPM para a PEB à luz do feminismo de Estado</b> .....	99
4.2.1 <u>A facilitação dos objetivos dos movimentos feministas e de mulheres</u> .....	100
4.2.2 <u>A alteração dos termos do debate e a transversalização da temática de gênero</u> ...	110
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	123
5.1 <b>Os efeitos da SPM sobre a política externa brasileira</b> .....	124
5.2 <b>A institucionalização das políticas: perspectivas para o futuro de uma política externa <i>gender-sensitive</i></b> .....	128
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	133
<b>LISTA DE EXPEDIENTES TELEGRÁFICOS</b> .....	149
<b>ANEXO I</b> .....	161
<b>ANEXO II</b> .....	164

## 1 INTRODUÇÃO

Na literatura sobre a política externa brasileira (PEB), é comum a crença no isolamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores (MRE), como principal e, muitas vezes, único agente responsável pela sua formulação. A partir de um contexto de intensificação do processo de globalização e de uma maior democratização do Estado, contudo, esse pensamento passa a ser crescentemente desafiado, em razão de um aumento da complexidade das pautas internacionais. Tal fenômeno tem, por consequência, uma demanda por informações para a tomada de decisões em política externa, que exige a interação entre os atores tradicionais no tema e agentes até então pouco ou nunca envolvidos em tais assuntos, mas capazes de oferecer dados que atores generalistas, como em geral são os diplomatas, não possuem.

Em temas específicos e que requerem um conhecimento especializado, esse processo revela-se com mais intensidade. É o caso, por exemplo, dos assuntos relativos à garantia dos direitos das mulheres e às políticas de gênero, em que o trabalho de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, voltados à luta pelos direitos das mulheres e ao pensamento feminista, é capaz de oferecer perspectivas e dados, muitas vezes desconhecidos, que podem ser úteis ao trabalho dos agentes generalistas. Por vezes, a interação do MRE com tais agentes dá-se de maneira direta, por meio de conferências e diálogos, porém isso nem sempre e não necessariamente ocorre.

Desde a década de 1980, surgiram, em diferentes países, agências governamentais voltadas à promoção de políticas para as mulheres e à promoção da igualdade de gênero. Tais mecanismos levaram ao desenvolvimento de um campo de estudos conhecido como “feminismo de Estado”, o qual busca investigar o trabalho dessas agências e suas relações com os movimentos de mulheres e feministas. No Brasil, a principal expoente desse modelo para a promoção dos direitos das mulheres e para a construção de um Estado que desafie as tradicionais estruturas hierárquicas de gênero é a chamada Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM), criada em 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e que se manteve como pasta autônoma e vinculada diretamente ao gabinete da Presidência até o ano de 2015, sendo tal período o abordado nesta dissertação. Entre 2010 e 2015, a SPM passou a ter caráter de ministério e, por isso, sua

denominação foi alterada apenas para Secretaria de Políticas para as Mulheres. Apesar disso, neste trabalho utiliza-se a denominação Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em função de ser o nome original atribuído ao organismo e aquele que permaneceu por mais tempo durante o período que será analisado.

Em suas diversas atribuições, no período de 2003 a 2015, a SPM interpretou o desafio da promoção da igualdade de gênero não como um tema isolado, de interesse exclusivo das mulheres, ou apenas de política doméstica, mas sim como pressuposto básico para a consolidação de um Estado democrático e para a construção do desenvolvimento em todos os setores. Dessa maneira, a Secretaria manteve relações com a sociedade civil, em um modelo de gestão mais participativa e que permitisse o acesso a demandas desta e de movimentos sociais no Estado, e atuou em coordenação com os demais ministérios do governo federal, em ações transversais. Entre eles, esteve o MRE, com o qual foram desenvolvidas ações em temas como o combate à violência contra as mulheres e ao tráfico de pessoas.

Nesse cenário, é notável que as ações da política externa brasileira sobre assuntos voltados à garantia de direitos das mulheres contaram, no período em questão, com a colaboração de diferentes agentes, em especial da SPM, em seu papel de agência de políticas para as mulheres e, portanto, catalisadora das demandas e das ações no tema. As pesquisas sobre a participação de diferentes agentes na formulação da política externa ainda requerem, porém, maiores investigações, assim como os estudos sobre as agências de políticas para as mulheres, no Brasil. Desse modo, esta pesquisa faz-se importante e necessária ao explorar os dois fatores, buscando a produção de conhecimento sobre um aspecto específico da política externa nacional e uma nova perspectiva sobre o trabalho da SPM e a promoção da igualdade de gênero no país.

A pergunta de pesquisa que deverá ser respondida é, assim, de que maneira a SPM, em sua atuação como principal agência de políticas para mulheres no Brasil, produziu impactos sobre a política externa brasileira entre 2003 e 2015. A fim de definir o conceito de agência de políticas para as mulheres utilizado, será abordada a literatura sobre feminismo de Estado, que definiu o termo e desenvolveu suas perspectivas teóricas. No âmbito da compreensão da política externa, será empregado seu entendimento como uma política pública, segundo o qual a política externa representa a ação do Estado e do governo no plano

internacional e está sujeita, como as demais políticas públicas, ao envolvimento de uma pluralidade de agentes e às variações causadas por mudanças nas instituições políticas domésticas. Essa compreensão é fundamental como alicerce do estudo realizado, visto que este busca verificar os efeitos sobre a PEB, decorrentes de ações da burocracia estatal recente que não se limita ao Itamaraty.

A hipótese que será investigada, a fim de ser confirmada ou não ao final do estudo, é de que a SPM teve sucesso em executar suas funções como agência de políticas para as mulheres, nos termos em que estas e suas atribuições são definidas nos estudos sobre o feminismo de Estado, obtendo êxito não apenas no âmbito de políticas domésticas, mas também em relação à política externa. O objetivo geral da pesquisa é verificar se a SPM trabalhou de maneira ativa junto ao MRE e possibilitou, assim, novas perspectivas em relação aos direitos das mulheres na política externa brasileira. Os objetivos específicos, que permitirão o alcance de tal objetivo principal, são, portanto, inspirados nas definições da literatura sobre feminismo de Estado acerca do sucesso das agências de políticas para as mulheres e traduzem-se como a intenção de verificar a capacidade da SPM em facilitar a realização das demandas dos movimentos de mulheres e feministas para a política externa, de avaliar a capacidade da agência em alterar os termos do debate sobre questões de gênero no âmbito da política externa e de identificar a ocorrência de uma transversalização da pauta de gênero na política externa. O estudo realizado se propõe, assim, a observar um conceito, que é o de agência de políticas para as mulheres, desenvolvido pelas compreensões teóricas do feminismo de Estado, e verificar sua aplicação, ou não, no contexto nacional.

A fim de atingir tais objetivos, este trabalho está estruturado de modo a, primeiramente, abordar os agentes envolvidos no processo decisório e na formulação da política externa brasileira; em seguida, apresentar e definir o conceito de agências de políticas para as mulheres; e, por fim, analisar especificamente as ações conjuntas entre a SPM e o Itamaraty. Nesse sentido, inicialmente, o capítulo “**A política externa brasileira e os direitos das mulheres**” busca abordar a política externa nacional e demonstrar seu caráter de política pública. A título de contextualização, é realizada uma abordagem histórica sobre a atenção recebida pelos direitos das mulheres na política externa nacional, sendo conferido tal enfoque, em função de os impactos produzidos pelas ações da SPM na política externa afetarem-na, essencialmente, na perspectiva de ações para a promoção dos direitos das mulheres e da

igualdade de gênero. Em continuidade a essa contextualização, o capítulo promove uma descrição detalhada das posições e iniciativas em relação aos direitos das mulheres tomadas em matéria de política externa, entre 2003 e 2015, que é o período investigado no trabalho. Nesse aspecto, pretende-se verificar a ideia do desenvolvimento de uma política externa que gradativamente tende a posturas sensíveis à temática de gênero (*gender-sensitive*). Finalmente, são abordados especificamente os agentes formuladores da política externa nacional e a conceituação desta como uma política pública, como abordagem adequada para o estudo contemporâneo do tema e, principalmente, para a pesquisa realizada.

No capítulo na sequência, “**As agências de políticas para as mulheres**”, é apresentado o feminismo de Estado, em seu desenvolvimento histórico, conceituação e conhecimento já produzido, como campo teórico no qual o conceito trabalhado é estudado. Apresenta-se ainda o histórico de criação das agências de políticas para as mulheres no Brasil, bem como na América Latina, como região sociopolítica em que se considera inserido o país. Por fim, o capítulo se dedica à apresentação da SPM em si, destacando-se suas funções institucionais, estrutura burocrática e características que a diferenciam de outros mecanismos voltados à promoção da igualdade de gênero no âmbito do Estado e a tornam, assim, importante objeto de estudo para as investigações sobre feminismo, Estado e governo no Brasil e sobre a formulação de políticas públicas no país.

No capítulo seguinte, “**Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Itamaraty**”, é apresentado o mapeamento das ações conjuntas entre MRE e SPM, com indicação das principais áreas de ação. A partir de então, são apresentados os resultados obtidos nas pesquisas, nas quais foram utilizadas fontes primárias, resultantes de buscas em arquivos do MRE e da análise de relatórios e documentos produzidos pela SPM, e secundárias, como artigos e livros. Foram analisados, na pesquisa, expedientes telegráficos emitidos pelo Itamaraty, entre 2003 e 2015, que envolvessem a SPM, a fim de encontrar registros de reuniões conjuntas, de políticas desenvolvidas em coordenação e de ações indicativas de uma efetiva parceria no âmbito da política externa. São considerados expedientes telegráficos: telegramas, que são enviados pelos postos do Brasil no exterior à chamada SERE – Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em Brasília; despachos telegráficos, enviados pela SERE a postos específicos no exterior; e circulares telegráficas, enviadas pela SERE, simultaneamente, a uma multiplicidade de postos. Na pesquisa, foram



selecionados todos os expedientes que mencionaram a SPM, entre os anos de 2003 e de 2015, excluídos apenas aqueles repetidos, em razão de retransmissão para correções ou para encaminhamento a outros postos.

Outrossim, foram realizadas entrevistas presenciais com diplomatas de diferentes níveis da carreira diplomática que atuaram, no período em análise, de diversas maneiras com a SPM: seja por meio de contato direto com a Secretaria no Brasil, a partir da assessoria internacional do órgão, ou integrando delegações brasileiras chefiadas ou compostas por representantes da SPM. Em função das limitações temporais impostas à conclusão do trabalho, deu-se prioridade, na pesquisa, ao registro de entrevistas com três membros do corpo diplomático que tiveram atuação mais frequente com a SPM, em diferentes momentos ao longo do período estudado, de maneira que a reunião das três entrevistas abarca os treze anos em análise. Na apresentação dos resultados, preservou-se o anonimato das entrevistadas, em função de tal condição ter permitido que as conversas se realizassem com maior liberdade e tranquilidade. Para fins metodológicos de citação, neste trabalho, as entrevistas com as diplomatas são denominadas: Entrevista 1, de 31 de agosto de 2017; Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017; e Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017.

A fim de avaliar as percepções dos dois órgãos acerca das relações entre eles estabelecidas e como estas afetaram a política externa produzida, também foram entrevistadas as ex-ministras da SPM Emilia Fernandes, com quem a entrevista foi feita por correio eletrônico, e Nilcéa Freire, em contato por telefone, cujas gestões se estenderam, se consideradas conjuntamente, de 2003 a 2010. As demais ex-ministras, Iriny Lopes e Eleonora Menicucci, igualmente foram contatadas, porém, em razão de questões de agenda e em função da limitação temporal para a conclusão da pesquisa, não foi possível entrevistá-las. Também buscou-se contato com representantes de organizações da sociedade civil, porém não houve sucesso.

Para a interpretação dos dados colhidos, é feita a análise das ações da SPM à luz das compreensões do feminismo de Estado, segundo as quais o sucesso de uma agência de políticas para as mulheres pode ser avaliado por seu êxito em facilitar objetivos dos movimentos de mulheres e feministas, ao advogar suas agendas, e por seu poder de mudar os termos em que os debates são realizados. Dessa maneira, avalia-se o sucesso da SPM em cada um desses aspectos, tendo como base para essa análise as ações em conjunto com o MRE.

Finalmente, analisa-se a ocorrência de uma transversalização da temática de gênero em outros aspectos da política externa nacional, uma vez que os estudos sobre feminismo de Estado afirmam que um dos grandes desafios das agências de políticas para as mulheres, na última década, é a demanda, vinda especialmente de debates em organizações internacionais, por tal transversalidade.

Na conclusão, os resultados apresentados na pesquisa são avaliados, a fim de se verificar se há uma confirmação, parcial ou total, da hipótese de que a SPM teve sucesso, em suas ações para a política externa, na execução de suas funções como agência de políticas para as mulheres. Além disso, a seção final dedica-se a uma análise sobre o grau de institucionalização dado às iniciativas promovidas pela SPM no âmbito da política externa, buscando analisar se as ações conjuntas empreendidas deram origem a iniciativas e políticas de caráter duradouro e em cuja continuidade é possível observar um empenho da PEB, ou se tais políticas representaram apenas um momento governamental. Para tal, é analisado o grau de consolidação das iniciativas conjuntas da SPM e do MRE no discurso e nas ações da política externa nacional e busca-se, assim, questionar se tais ações contribuíram para a efetiva construção de um Estado mais democrático, na perspectiva de maior inclusão social, garantia de direitos e participação política, ou se o feminismo de Estado, no país, representou apenas um feminismo de governos, que, embora tenha alterado políticas públicas em determinados momentos, não foi capaz de iniciar uma transformação estrutural e tendente à permanência, no Estado brasileiro.

## 2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E OS DIREITOS DAS MULHERES

A política externa brasileira é considerada, por muitos autores (SALOMÓN, 2016), uma política sensível ao gênero, na medida em que, embora não possa ser compreendida como feminista, nos moldes definidos pelo governo da Suécia (2015), que assim autointitula sua política externa<sup>1</sup>, se dedica consideravelmente a compromissos e debates sobre o empoderamento das mulheres e a promoção da igualdade de gênero. Domesticamente, todavia, a presença de mulheres na política, nas instâncias representativas e inclusive nas dinâmicas decisórias da PEB ainda é muito baixa, o que destaca o caráter pouco sensível ao gênero de tais espaços. Tal paradoxo configura o que Mala Htun (2002) identifica como um dos traços constitutivos do quebra-cabeça brasileiro pela garantia dos direitos das mulheres, uma vez que, não obstante o país figure entre os menores níveis de representação política feminina da América Latina, apresenta um dos movimentos feministas mais ativos e consolidados da região e pioneirismo em diversos aspectos da garantia de direitos para as mulheres.

Htun (2002) destaca que a política brasileira é guiada pelo culto a personalidades masculinas, com poucas mulheres ascendendo a posições de liderança. Tal fato pode ser observado na formulação da política externa, em que o principal órgão responsável pela atividade é majoritariamente e historicamente integrado e dirigido por homens, não tendo jamais havido, por exemplo, uma mulher como chanceler brasileira ou como Secretária-Geral

---

<sup>1</sup> Conforme informações extraídas do Plano de Ação do Serviço Exterior da Suécia para uma Política Feminista (2015), a política externa feminista do país afirma-se como um modelo em que a igualdade de gênero é interpretada como um objetivo em si mesma e também como um meio essencial para o alcance de outras metas governamentais, como paz, segurança e desenvolvimento sustentável. Essa forma de política externa tem como mote a inserção sistemática de perspectivas de gênero em toda a agenda de política exterior e guia-se pelos quatro objetivos do governo sueco, também autodenominado feminista: distribuição paritária de poder e de influência, igualdade econômica, divisão igualitária do trabalho doméstico não remunerado e o fim da violência contra as mulheres. Além disso, o conceito de política externa feminista tem ainda sua própria base de sustentação, formada por três eixos: direitos, representação e recursos (em inglês, são os chamados “três ‘R’” que baseiam a abordagem: *rights, representation, resources*). O Ministério das Relações Exteriores da Suécia propõe-se, ainda, a rever os documentos que guiam as políticas e operações já em curso, a fim de garantir que todas as práticas empreendidas pelo serviço exterior estejam de acordo com a orientação feminista, bem como compromete-se a monitorar constantemente os postos do serviço exterior sueco, a fim de verificar a presença paritária de homens e mulheres, e a incluir, nas negociações e mecanismos de monitoramento internacionais, bandeiras como a garantia de direitos e da participação de mulheres e meninas em todas as esferas. Desse modo, pode-se dizer que a política externa feminista sueca se diferencia de um caráter apenas sensível ao gênero, em função de suas metas bastante específicas e do fato de toda a sua estruturação ser pensada a partir de uma perspectiva de gênero, sendo esta o tema central de sua agenda e não somente elemento em relação ao qual a política externa tem atenção.

das Relações Exteriores, segundo cargo de maior expressão no MRE. Nesse sentido, é possível transportar para a política externa as perguntas de Htun (2002) sobre a política brasileira em geral e questionar: por que a presença de mulheres na formulação da PEB é tão baixa? Essa reduzida representação tem relevância, na medida em que, ainda assim, a política externa apresenta sensibilidade a temáticas de gênero?

Muitos autores vêm buscando, nos últimos anos, responder, principalmente, à primeira pergunta (BALBINO, 2011; DELAMONICA, 2014; FARIAS; CARMO, 2016). Neste trabalho, porém, o foco está mais associado à segunda questão, uma vez que se busca compreender de que maneira a ação de um organismo, no corpo do Estado, capaz de influir sobre a presença quantitativa de mulheres nas esferas decisórias e sobre os conteúdos decididos se relacionou com a PEB. A fim de que seja possível a análise específica sobre as ações conjuntas da SPM e do Itamaraty, é preciso avaliar, primeiramente, como a política externa nacional historicamente se posiciona em relação à garantia dos direitos das mulheres e à promoção da igualdade de gênero. Desse modo, este capítulo apresentará essa relação, bem como destacará a importância do estudo de outros agentes, que não apenas o MRE, como formuladores da PEB, principalmente na análise da elaboração desta em relação a temas específicos, como a igualdade de gênero e os direitos das mulheres.

## 2.1 Histórico

Uma política externa sensível ao gênero pode ser definida como aquela que considera os efeitos de suas ações sobre este em seu processo de elaboração e de implementação, de modo a atenuar a discriminação e a violência de gênero por meio de medidas específicas, como a assinatura de acordos internacionais, a inclusão da defesa dos direitos das mulheres em pronunciamentos políticos e a participação ativa em debates multilaterais sobre a igualdade de gênero, com incorporação da temática em diferentes aspectos da política externa (SALOMÓN, 2016, p. 6). Nesse sentido, a política externa brasileira pode ser considerada como tal, na medida em que o país não apenas é reconhecido como uma liderança, no debate multilateral, em questões de direitos humanos, como também adota uma política bastante avançada e engajada, especificamente em relação à igualdade de gênero. Até o momento, o Brasil assinou todos os acordos internacionais e regionais de

combate à violência e à discriminação contra as mulheres e vem adotando diversas políticas de inserção de temas de gênero nos mais diversos âmbitos. Além disso, reiteradamente, são incluídas referências à importância da garantia dos direitos das mulheres e da igualdade, nos discursos brasileiros em foros internacionais.

A fim de se avaliar a dimensão de gênero na política externa, é possível observar, assim como Salomón (2016) sugere, duas perspectivas: o grau de sensibilidade ao tema das ações resultantes da política e a presença de mulheres em suas instâncias decisórias. A análise desses fatores como indicadores da dimensão de gênero na política externa vai ao encontro da proposta feita por Lena Wängnerud (2013) para a formação de parlamentos sensíveis ao gênero, uma vez que esta afirma ser necessário observar a composição dos parlamentos e as agendas neles conduzidas: para ela, seriam sensíveis ao gênero aqueles que possuísem igualdade de oportunidades para homens e mulheres influírem em seus procedimentos de trabalho internos, que criassem espaço para as preocupações e interesses das mulheres na agenda política e que produzissem legislação sensível ao gênero. Ao transpor tais princípios para a política externa, portanto, pode-se considerar que sua dimensão de gênero existirá conforme a sua capacidade de produzir ações que combatam a desigualdade e a discriminação baseadas no gênero, de oferecer oportunidades iguais para homens e mulheres influírem sobre a dinâmica interna da própria burocracia que a elabora e de permitir a manifestação de interesses das mulheres nas pautas dessa política.

Tradicionalmente, o Ministério das Relações Exteriores é um órgão de baixa representação descritiva feminina, o que significa uma pequena participação numérica de mulheres, e no qual a presença feminina é menor conforme mais altos os níveis da carreira diplomática. Conforme destaca Delamonica (2014, p. 64), em um órgão que sempre se orgulhou por ser regido pelos princípios da excelência, da meritocracia e da hierarquia, as poucas mulheres que, inicialmente, ousaram integrar seus quadros enfrentaram diversos desafios para que efetivamente pudessem ter papel ativo, obter promoções e ocupar posições de chefia, além de terem vivenciado debates sobre se a carreira diplomática seria adequada a um chamado perfil feminino (BALBINO, 2011, p. 52).

A primeira mulher diplomata foi Maria José de Castro Rebello Mendes, tendo ingressado na carreira em 1918, graças à argumentação de Rui Barbosa de que a Constituição de 1891 não discriminava o sexo para a elegibilidade a cargos públicos, conforme destaca

Balbino (2011, p. 56). Entre 1919 e 1938, dezoito mulheres ingressaram no MRE, até que um decreto determinou que apenas homens poderiam integrar a carreira. Após essa vedação, apenas em 1953 uma mulher, Maria Sandra Cordeiro de Mello, foi novamente aprovada para o ingresso na carreira, o que fez por meio de mandado de segurança (DELAMONICA, 2014, p. 26). Finalmente, em 1954, por meio da lei 2.171, as mulheres obtiveram, de modo definitivo, a autorização para integrar a carreira diplomática.

Apesar da permissão, as mulheres diplomatas continuaram a enfrentar grandes obstáculos dentro do Ministério, os quais levavam muitas a desistir das carreiras. A título de exemplo, até a década de 1980, exigia-se que, em hipótese de remoção de um casal de diplomatas, um deles deveria acompanhar o cônjuge sem remuneração ou contagem de tempo de serviço, o que estagnava sua carreira. Na maioria dos casos, a mulher acabava licenciando-se de tal maneira, o que praticamente inviabilizava sua ascensão profissional (BALBINO, 2011, p. 51). Evidencia-se, assim, que, ao longo de sua história, o Itamaraty não se revelou um espaço com tradição de participação feminina ou sensível às questões de gênero, o que implica uma histórica baixa representatividade de mulheres nas instâncias decisórias da política externa.

No que tange ao grau de sensibilidade ao gênero das ações da política externa nacional, destaca-se que nem sempre estas apresentaram tão notavelmente o caráter progressista que, atualmente, as caracteriza. Conforme aponta Sardenberg (2015, p. 116), o destaque brasileiro nos debates sobre a governança global de gênero, em foros multilaterais, apenas começou a ser construído na década de 1990. Ao longo da ditadura militar, além de ter sido mantida uma ordem patriarcal no país, a postura oficial do governo era a de que, com o desenvolvimento econômico, a situação das mulheres melhoraria automaticamente, de modo que não seria necessário medidas específicas para a promoção da igualdade de gênero, mas sim do crescimento econômico. Essa concepção foi inclusive a posição oficial do Brasil nas conferências sobre os direitos das mulheres na Cidade do México, em 1975, e em Nairóbi, em 1985.

A partir da redemocratização do país, o cenário de afastamento entre Estado e sociedade alterou-se e teve início um momento de maior participação social na política e, especialmente, de maior presença de mulheres e de movimentos feministas nos debates políticos. Com o fim do regime militar e a retomada do Estado Democrático de Direito no

país, o Brasil passou a endossar tratados, convenções e declarações sobre direitos humanos e assumiu a posição de um Estado defensor destes, com base na Constituição Federal de 1988, que determinou a observância dos direitos humanos como um dos objetivos fundamentais da República (BRASIL, 1988). Em especial em relação aos direitos das mulheres, o país assumiu uma postura de defesa de seu reconhecimento como direitos humanos e passou a manifestar-se sobre suas violações em diversas partes do mundo e a integrar os sistemas global e regional sobre o tema, submetendo-se inclusive à apresentação de relatórios nacionais sobre a situação das mulheres perante a ONU e a OEA (BARSTED, 2014, p. 32).

Como sinal do comprometimento brasileiro com as governanças global e regional de gênero, o país passou a assinar todos os acordos internacionais que garantissem, direta ou indiretamente, os direitos das mulheres e a eliminação de todas as formas de discriminação e de violência baseadas no gênero. Entre esses documentos, é possível destacar como os mais relevantes: a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, assinada na cidade em 1994 e ratificada pelo Brasil em 1995; a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim, adotadas em 1995; e o Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, assinado pelo país em 2001 e ratificado pelo Congresso Nacional em 2002. Ademais, em 1994, o país retirou as reservas que havia feito, ao assinar, em 1983, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1979. As reservas diziam respeito aos dispositivos do documento que tratavam das relações familiares, pois, na Constituição brasileira à época, o homem era referenciado como o chefe da família, o que se alterou com a Constituição de 1988, que determinou a igualdade formal entre homens e mulheres (PITANGUY, 2002, p. 816).

Nesse novo contexto, ocorreu a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo, em 1994, e, na preparação da posição brasileira, destacou-se a importância do diálogo entre o Itamaraty e setores da sociedade civil, principalmente grupos feministas, que reivindicavam a necessidade de reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Como resultado dos debates, foi elaborada a chamada “Carta de Brasília”, que reforçou princípios como a defesa da saúde da mulher e de seus direitos reprodutivos e sexuais e levou o país a assumir, na Conferência, importante papel na negociação de tais tópicos (PATRIOTA, 2006, p. 35; SARDENBERG, 2015, p. 116).

Outro marco da nova postura de liderança brasileira na defesa dos direitos humanos das mulheres nos debates multilaterais foi a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, conhecida como Conferência de Pequim, em 1995. A formulação da política brasileira para Pequim iniciou-se em 1993, com a criação, por decreto do presidente da República, do Comitê Brasileiro para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, coordenado pelo MRE e integrado por diversos órgãos da administração pública (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, p. 348-350). O Comitê era responsável pela promoção de eventos para a elaboração de um Relatório Geral sobre a situação da mulher no Brasil, documento inédito no país e que deveria ser entregue pelo governo brasileiro à ONU, em Pequim (MRE, 1994).

Ao fim do processo de formulação da posição nacional, consolidou-se que a diplomacia brasileira deveria buscar não apenas a manutenção das conquistas de conferências anteriores, mas também progressos sensíveis (CONFERÊNCIA NACIONAL DE MULHERES BRASILEIRAS RUMO A BEIJING, 1995). A posição final defendida pelo Brasil em Pequim destacava a agência das mulheres como promotoras do desenvolvimento e da democracia, sob o argumento de que a inclusão da mulher no mercado de trabalho, na política e a plena igualdade de gênero permitiriam ao país alcançar instituições mais representativas e, assim, tornar-se mais democrático. A postura do Brasil, na Conferência, foi de liderança em muitas questões, especialmente naquelas relativas ao racismo, em que a atuação de feministas negras brasileiras foi considerada decisiva, e na defesa da inclusão da perspectiva de gênero, em detrimento da de sexo, conforme acordado no Relatório Geral que guiava a postura brasileira e revelava uma política externa sensivelmente progressista, na temática (HADDAD, 2007, p. 104). Nas conferências de revisão de Pequim, o país manteve a posição avançada que havia apresentado em 1995. Na primeira dessas conferências, por exemplo, chamada Pequim+5 e ocorrida em 2000, o Brasil exerceu novamente posição de liderança em subgrupo formado no interior do grupo G-77, em razão de divergências entre os países em desenvolvimento que o compunham, e que representava os países latino-americanos com visões progressistas em relação aos direitos das mulheres (SARDENBERG, 2015, p. 118).

Assim, percebe-se que, durante o período de regime militar, em função do afastamento entre Estado e sociedade e até mesmo da própria situação interna do país, com constantes violações dos direitos humanos por parte do Estado, o Brasil não assumia uma



posição atuante e de intransigente defesa dos direitos humanos. Especificamente em relação aos direitos das mulheres, o país sustentava o posicionamento de que estes seriam ganhos automáticos, a partir do desenvolvimento econômico nacional. Desde o processo de redemocratização, contudo, a tradição da política externa transformou-se em um posicionamento de liderança na defesa dos direitos humanos, com destaque para o forte engajamento nas negociações internacionais sobre a promoção da igualdade de gênero. Essa postura avançada já pode ser considerada, portanto, a tradição da política externa brasileira há quase trinta anos.

## **2.2 O período de 2003 a 2015**

O posicionamento considerado progressista da política externa brasileira relativamente à garantia de direitos para as mulheres data, como visto, de um período anterior à existência da SPM e no qual foi construído apesar da baixa presença de mulheres nas instâncias decisórias diretas da PEB, embora a influência de movimentos feministas tenha se manifestado em diferentes momentos. A consolidação de um caráter efetivamente sensível ao gênero intensificou-se, porém, a partir dos anos 2000, junto à maior expressão adquirida pelo Brasil e também pelas questões de gênero no cenário internacional. Nesse contexto, é importante descrever, de maneira geral, como a política externa brasileira agiu, em relação à garantia dos direitos das mulheres especificamente entre 2003 e 2015, por ser o período analisado nesta pesquisa e para que seja possível, oportunamente, avaliar de maneira detalhada a atuação da SPM nesse contexto.

Mais uma vez, é possível empregar a presença de mulheres nas instâncias decisórias da PEB e o grau de sensibilidade ao gênero das ações decorrentes de tal política como indicadores das dimensões de gênero nela presentes. A participação de mulheres no Itamaraty, embora tenha experimentado muitos avanços nas últimas décadas, permanece baixa e seu incremento, um desafio. Conforme dados do MRE (2017), as mulheres diplomatas correspondiam a 22,6% dos profissionais da carreira em atividade no Ministério em 2016, sendo a porcentagem, portanto, ainda muito baixa. Apesar disso, as mulheres diplomatas sem dúvidas obtiveram maior espaço e poder nos últimos anos, particularmente com a efetivação de uma política afirmativa não institucionalizada para a promoção de mais mulheres na

carreira, a partir de 2003, na chancelaria de Celso Amorim, além de uma preocupação maior pelas chefias de nomeação de mulheres para postos-chave da diplomacia brasileira (DELAMONICA, 2014, p. 60). Conforme dados de janeiro de 2017, até então havia, no nível máximo da carreira diplomática, que é o cargo de ministro de primeira classe, 35 mulheres de um total de 190 embaixadores efetivos, somando-se os quadros ordinário e especial da carreira. Todas essas 35 mulheres foram promovidas a embaixadoras após 2004.

É possível destacar como algumas das posições de destaque ocupadas por mulheres, no período em estudo, a chefia, por duas embaixadoras, nos anos de 2003 a 2005 e de 2009 a 2013, da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos I, responsável pela área de paz e segurança internacionais, sendo uma delas a Embaixadora Vera Pedrosa Martins de Almeida, que foi a primeira mulher a assumir uma Subsecretaria-Geral no MRE. Três mulheres dirigiram também o Departamento de Organismos Internacionais, nos períodos de 2006 a 2007, 2011 a 2013 e 2016 até o momento, além de mulheres terem chefiado, no Ministério, a Divisão das Nações Unidas entre 2004 e 2008 e 2008 e 2011 e a Divisão de Paz e Segurança Internacional entre 2015 e 2016.

Também nos postos brasileiros no exterior as mulheres ganharam destaque, tendo a Missão Permanente do Brasil junto à ONU em Nova York sido chefiada, pela primeira vez, por uma mulher, a Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, entre 2007 e 2013. Viotti teve ainda como sua representante alterna na Missão, entre 2009 e 2013, a Embaixadora Regina Maria Cordeiro Dunlop. Dessa maneira, em um momento de grande importância para a diplomacia brasileira, que foi o período do último mandato eletivo do Brasil no Conselho de Segurança, entre 2012 e 2013, a delegação brasileira era liderada por duas mulheres. Além disso, também a Missão Permanente do Brasil junto à ONU em Genebra vem sendo chefiada por mulheres desde 2008, com a Embaixadora Maria Nazareth Farani Azevedo entre 2008 e 2013, a Embaixadora Dunlop entre 2013 e 2016 e novamente a Embaixadora Farani Azevedo, desde o início de 2017<sup>2</sup>. Destaca-se ainda que a Embaixadora Farani Azevedo foi a primeira mulher a chefiar a Missão em Genebra, assim como a primeira a chefiar o Gabinete do Ministro das Relações Exteriores, em 2003 (DELAMONICA, 2014, p. 43). Ademais, igualmente foi chefiada por uma mulher, a Embaixadora Maria Laura da Rocha, a Missão do

---

<sup>2</sup> Todos os dados sobre a ocupação dos postos foram obtidos na seção “As mulheres na diplomacia brasileira”, na página *online* do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca/14063-as-mulheres-na-diplomacia-brasileira>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

Brasil junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Essas mudanças na própria estrutura do MRE a partir de 2003 estiveram associadas às diretrizes do novo governo que assumia naquele ano e levava ao centro da agenda institucional as questões de gênero, inclusive com a criação da SPM, e ao fato de o próprio Itamaraty sentir-se compelido a cumprir as recomendações dos tratados e acordos sobre o tema em cuja implementação tinha papel primordial (DELAMONICA, 2014, p. 13). Em 2010, quando eleita para a Presidência da República Dilma Rousseff, iniciou-se inclusive o debate sobre a possibilidade de indicação de uma mulher para a chancelaria nacional, em razão da preocupação da então presidenta eleita em compor uma equipe com mais mulheres na liderança de ministérios (DIÁRIO COMÉRCIO INDÚSTRIA & SERVIÇOS, 2010).

Nesse cenário, houve um aumento do interesse, no Ministério, nos debates sobre as questões de gênero, o que culminou na formação de um grupo, inicialmente informal, de mulheres diplomatas, que se institucionalizou em um endereço de correio eletrônico comum das diplomatas e propiciou a realização de reuniões informais, por elas, para a discussão das questões de gênero. Em 2014, em uma iniciativa inédita, o grupo enviou uma carta ao então Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, em que constava uma série de demandas a fim de tornar o Itamaraty um ambiente mais sensível ao gênero, entre as quais estava a sugestão de adesão do Ministério ao programa “Pró-equidade de Gênero e Raça”. O programa fora lançado em 2005 pela SPM e planejado em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), buscando a equidade de gênero e raça a partir de uma cultura organizacional e de práticas de gestão que promovessem a igualdade de oportunidades, de remuneração e de promoção no emprego, entre homens e mulheres (GRUPO DE MULHERES DIPLOMATAS, 2014). Como resultado, naquele mesmo ano, foi criado o Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR) como órgão permanente e de caráter consultivo do MRE, encarregado de coordenar, no âmbito do Ministério, programas e políticas para a promoção de uma efetiva igualdade.

Nota-se, assim, uma sinalização positiva no Itamaraty sobre o tratamento do tema, bem como uma preocupação com uma política de presença de mulheres<sup>3</sup>, tanto por parte das

---

<sup>3</sup> “Política de presença” é um termo utilizado por Anne Phillips (2001) em seu trabalho sobre representação. O termo voltará a ser mencionado e será explorado com maior profundidade no capítulo seguinte.

servidoras em geral, em uma perspectiva de melhorias para as mulheres no espaço de trabalho, como por parte dos setores de liderança do Ministério. Essa preocupação e maior atenção às iniciativas de garantia dos direitos das mulheres também se refletiu na política externa do período. Nesse diapasão, Barsted (2014, p. 33) destaca o trabalho de articulação realizado pelo Estado brasileiro, naquele momento, com diversos agentes, como a ONU Mulheres, a Comissão Sobre a Situação da Mulher (*Commission on the Status of Women - CSW*), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Mercosul, a CPLP, o IBAS e mecanismos da OEA, como a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), o Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Em relação à CIDH, ganhou destaque, por exemplo, a decisão da Comissão sobre a violação dos direitos humanos de Maria da Penha Fernandes, que precisou ser acatada pelo Brasil, em razão de o país ter aceitado a competência do mecanismo, e levou ao julgamento do agressor, à indenização de Maria da Penha e à aprovação da Lei 10.788/2006, que ficou conhecida por seu nome.

No período estudado, o Brasil participou ainda, com destaque, de diversas conferências de âmbito regional e global sobre mulheres. A título exemplificativo, o país participou, em 2013, da “1ª Conferência Regional da América Latina e Caribe Cairo+20 – Integração Plena da sustentabilidade com igualdade e enfoque de gênero e direitos humanos” e teve papel fundamental para a aprovação de seu documento final (2013), que refletia uma postura avançada de defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres como caminho para a promoção da justiça social. Além disso, o país participou também de todas as Conferências Regionais sobre a Mulher da América Latina e Caribe do período, que são organizadas trienalmente pela CEPAL, com um diferencial em sua participação: a partir de 2004, a delegação brasileira passou a ser chefiada pela SPM e não mais pelo MRE (MIGUEL, S. M., 2014, p. 45).

Já no âmbito global, os principais destaques foram as conferências de revisão de Pequim. Em preparação à conferência Pequim+10, foi organizado, pela SPM, um seminário com a participação de representantes do governo, de organizações internacionais e da sociedade civil, mas o marco daquele momento foi que, pela primeira vez em uma conferência daquele modelo, o Brasil foi representado não pelo MRE, mas pela chefe de uma agência de políticas para as mulheres, que foi a ministra Nilcéa Freire da SPM. Em Pequim

+15, mais uma vez foi da SPM a fala em nome do Brasil. Em 2015, a principal das conferências de revisão, Pequim+20, também contou com a representação brasileira por parte da então ministra da SPM, Eleonora Menicucci, e foi, novamente, um marco da liderança e do progressismo brasileiros em relação aos direitos das mulheres. Em um ambiente internacional marcado pelo crescimento de vozes conservadoras, as quais também adquiriam força no Brasil, o país manteve seus posicionamentos avançados, afirmando que os direitos das mulheres são direitos humanos e que defendê-los é uma política não apenas de governo, mas também do Estado brasileiro (SARDENBERG, 2015, p. 119). Também naquele ano, o Brasil foi eleito, pela primeira vez, para presidir a 60ª sessão da CSW, em um claro sinal de reconhecimento internacional da liderança brasileira no combate à desigualdade de gênero, tendo a sessão ocorrido em 2016, sob a liderança do Embaixador Antonio Patriota, então Representante Permanente do Brasil junto à ONU em Nova York (PATRIOTA, 2015; RÁDIO ONU E ONU MULHERES BRASIL, 2015).

Além da atuação em relação à governança regional e global de gênero, ao se analisar o grau de sensibilidade ao gênero das ações da política externa, também é importante verificar a existência de medidas de transversalização<sup>4</sup> nestas, o que notadamente se acentuou na PEB nos últimos anos, como a análise das políticas de paz e segurança internacional e de cooperação técnica empreendidas pelo país revelam. Na elaboração de suas políticas em matéria de paz e segurança internacionais, por exemplo, o país aumentou a participação feminina e conta, desde 2003, com mulheres em suas missões de paz, com destaque para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que é a de principal envolvimento brasileiro e que, desde 2004, já contou com mais de 190 mulheres entre as tropas nacionais (BRASIL, 2017a). Ademais, em 2011, o país firmou carta de intenções com a ONU Mulheres para aumentar a presença de mulheres brasileiras nas operações de paz, tendo sido o primeiro documento nesse sentido já firmado pela entidade das Nações Unidas (PORTAL BRASIL, 2011).

Já nas dinâmicas de cooperação internacional, destaca-se que, desde 1997, quando foi fundada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), há acordos entre o órgão e mecanismos da ONU para as mulheres, buscando-se a implementação de políticas de

---

<sup>4</sup> “Transversalização” das questões de gênero é uma tradução recorrente para o termo *mainstreaming gender*, que se refere à incorporação da preocupação com a busca pela igualdade de gênero em políticas de todas as áreas (OSAGI, 2002).

promoção da igualdade de gênero. Nesse diapasão, é possível citar, por exemplo, a assinatura, durante a conferência Rio+20, em 2012, de um Programa Executivo, com foco na promoção da cooperação técnica Sul-Sul em igualdade de gênero, entre a ONU Mulheres e a Agência, tendo a cerimônia de assinatura contado com as presenças do então diretor da ABC, Marco Farani, e da então ministra da SPM, Eleonora Menicucci<sup>5</sup>. Tais parcerias já contribuíram para o fortalecimento de diversas políticas públicas para as mulheres, no Brasil e no exterior, como a implementação de um projeto com Moçambique, para empoderamento de mulheres nas áreas de proteção social, segurança alimentar e nutricional, independência econômica e prevenção e eliminação da violência contra mulheres e meninas (ONU MULHERES, 2017a). Além disso, conforme destaca Salomón (2016, p. 15), a cooperação internacional brasileira é forte em matéria de tecnologias sociais, as quais muitas vezes se voltam para melhorias na saúde feminina, como a difusão dos Bancos de Leite. Como grande novidade, no último acordo entre a ABC e a entidade, firmado em 2014, foi incluída a necessidade de transversalização do tema de gênero nas ações de cooperação técnica do órgão brasileiro (ONU MULHERES, 2017b).

Outrossim, nessa perspectiva de transversalidade, além de reconhecer a questão da igualdade de gênero como um tema de direitos humanos, o Brasil passou a assumir uma postura de vinculação da matéria a debates sobre desenvolvimento<sup>6</sup>. É marcante, no período, não só a defesa do fortalecimento das discussões sobre gênero nas Nações Unidas e o alinhamento a posições progressistas na matéria, mas também a defesa da consideração de elementos relativos ao desenvolvimento em tais debates e a inserção da preocupação com a garantia dos direitos para as mulheres em reuniões sobre desenvolvimento. Nos posicionamentos oficiais nacionais, a igualdade de gênero e o fortalecimento do papel das mulheres tornaram-se objetivos a serem alcançados por meio da consideração complementar de elementos de direitos humanos e de desenvolvimento e a garantia de direitos para as mulheres destacou-se não como uma consequência natural do desenvolvimento, tal como era tratada nos governos militares, mas sim como um tema a ser considerado em seu processo.

Por fim, cabe destacar como mais um dos aspectos que indicam o grau de sensibilidade ao gênero da política externa a presença do tema em discursos oficiais do país

---

<sup>5</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 5 jul. 2012, nº 864.

<sup>6</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 18 jul. 2007, nº 1692.

em foros internacionais, sendo este um elemento que de fato se intensificou no período entre 2003 e 2015, especialmente nos discursos presidenciais. Conforme já mencionado, as diretrizes do governo Lula conferiram grande importância na agenda institucional à igualdade de gênero e, desse modo, já em seu primeiro discurso diante da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), em sua 58ª sessão ordinária, em 2003, o então presidente citou o importante papel daquela instância para a proteção dos direitos das mulheres. Em 2005, em discurso por ocasião de Reunião de Alto Nível da AGNU sobre a implementação das Metas do Milênio, Lula mencionou ainda a criação da SPM e afirmou que a preocupação com a promoção da igualdade de gênero permeava todas as políticas públicas brasileiras (CORRÊA, 2007).

A partir de 2011, com a chegada de Dilma Rousseff à Presidência da República, as referências às questões de gênero tornaram-se ainda mais presentes. Em seu primeiro discurso na AGNU, em 2011, Rousseff destacou o momento histórico vivido em razão de, pela primeira vez, uma sessão ordinária da AGNU ser inaugurada por uma mulher (ROUSSEFF, 2011). Nos discursos dos anos seguintes, a temática de gênero se destacou repetidamente e com continuidade, não tendo sido citada como questão específica apenas no ano de 2013 (ROUSSEFF, 2012; ROUSSEFF, 2013; ROUSSEFF, 2014; ROUSSEFF, 2015). Embora os países comumente utilizem instrumentos de retórica em seus discursos oficiais, a presença das questões de gênero nos discursos de Rousseff com ainda mais destaque do que haviam assumido no governo anterior, que já lhes conferira considerável ênfase, é considerada, por diversos autores, um indicativo da importância assumida pelo tema na política doméstica e exterior do país (SOUZA, 2014; JALALZAI; SANTOS, 2015). Outrossim, a relevância de tais citações evidencia-se em razão de terem ocorrido em pronunciamentos de grande simbolismo diplomático, como são os proferidos nas sessões ordinárias da AGNU.

O quadro descrito revela que a aquisição de um caráter sensível ao gênero pela política externa brasileira representa um processo e não um fenômeno pontual. A partir da redemocratização do país, a PEB assumiu contornos progressistas em relação aos direitos das mulheres, que evoluíram para uma tendência crescente de sensibilidade às questões de gênero, principalmente nos anos de 2003 a 2015. Conforme é possível perceber pela narrativa da formação dessa sensibilidade, diversos elementos e agentes estiveram nela envolvidos, como as diretrizes governamentais, a atuação de movimentos feministas e a interação de diferentes órgãos da administração pública. Desse modo, para analisar as dimensões de gênero na PEB,

é importante compreender a ação dos diferentes personagens envolvidos na formulação da política externa brasileira, como será feito na seção a seguir.

### **2.3 Os agentes formuladores da PEB e sua conceituação como política pública**

A literatura das Relações Internacionais esteve, por muito tempo, relacionada a premissas do realismo, o qual confere pouco espaço à avaliação das variáveis domésticas e considera que a política externa representa as chamadas “razões de Estado”, sendo, por isso, matéria do âmbito de órgãos burocráticos autônomos e independentes da dinâmica política doméstica dos Estados. Nessa perspectiva, a política externa era tida como repleta de especificidades, em razão de seu caráter voltado à defesa dos interesses nacionais, da segurança e da sobrevivência do Estado. Essas particularidades foram traduzidas, pela escola realista, nas ideias de *high* e *low politics*, em que o primeiro termo abrangeria a política internacional e o segundo, a doméstica (LIMA, 2000, p. 272). A política externa estaria, assim, apartada das disputas domésticas, que seriam, inclusive, ameaças à sua efetividade, em razão de características destas como a competição pelo voto do eleitor e curtas perspectivas temporais (MORGENTHAU, 2003; LIMA, 2000, p. 279). Essa lógica clássica na academia das Relações Internacionais apenas começou a ser rompida a partir de trabalhos de institucionalistas como Robert Putnam (1988) e Helen Milner (1997).

Por meio da metáfora dos “jogos de dois níveis” (*two-level games*), Putnam (1988) questionou a existência de uma rígida divisão entre as políticas doméstica e externa e ofereceu uma abordagem pioneira acerca da formulação da última. Segundo o autor, os processos interno e externo seriam simultâneos e exerceriam influências mútuas, estando as negociações internacionais e a política doméstica inevitavelmente relacionadas e existindo uma dimensão causal da realidade interna sobre a política externa (DINIZ; RIBEIRO, 2008, p. 13). Dessa maneira, o sucesso das ações externas estatais não dependeria apenas do primeiro nível do jogo, que seriam as negociações internacionais, mas também da capacidade de atenderem às demandas e interesses domésticos, que representariam o segundo nível da dinâmica e indicariam a existência de uma pluralidade de atores envolvidos no processo de formulação da política exterior, à qual os agentes tomadores de decisão estariam obrigados a ter atenção.



Milner (1997), por sua vez, prosseguiu no estudo sobre as relações entre as políticas doméstica e externa, por meio da análise do desenvolvimento de cooperações internacionais, que, para a autora, seriam condicionadas não apenas pelas pressões externas, mas também e, especialmente, pelas internas aos Estados. Dessa maneira, a observação dos efeitos domésticos das negociações seria imprescindível e o conflito sobre o interesse nacional, inevitável, uma vez que resultaria das preferências e interesses do grupo doméstico temporariamente vencedor das disputas internas. Segundo essa compreensão, portanto, a política realizada entre nações seria uma extensão de disputas domésticas e, por isso, três tipos de atores internos teriam voz em sua definição: o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse da sociedade (FARES, 2005, p. 46; DINIZ; RIBEIRO, 2008, p. 14).

Uma terceira abordagem institucionalista acerca das relações entre as políticas externa e doméstica é o trabalho de Lisa Martin (2000), o qual se dedica principalmente à análise da influência dos poderes Legislativos sobre o processo decisório da política externa dos países. A fim de explicar a lógica de definição dos compromissos internacionais dos Estados, Martin trabalha com as hipóteses de delegação e de influência do poder Legislativo sobre o processo decisório e verifica que o grau de influência exercida por parlamentares nos processos de cooperação internacional, em geral, supera a expectativa comum e que os Legislativos podem delegar ao Executivo poderes de negociação com outros países, sem, contudo, perderem a capacidade de interferência no processo. Para a autora, a interação parlamentar nos processos decisórios de política externa teria como efeito positivo um maior comprometimento dos países com os compromissos assumidos no exterior (PINHEIRO, 2008, p. 93).

A perspectiva acadêmica clássica, contudo, foi sustentada, por muito tempo, pela realidade de diversos países, nos quais a administração dos temas de política externa representava não apenas um elemento de monopólio estatal, mas também uma atividade profissionalizada, legada a órgãos especializados, chamados de Departamentos de Estado ou Ministérios das Relações Exteriores (DEVIN; TOERNQUIST-CHESNIER, 2010). No contexto de transformação vivido pelo mundo ao final da Guerra Fria, todavia, essa centralidade começou a perder força, em razão de os temas de política internacional terem se tornado cada vez mais multidimensionais e terem passado a requerer diálogos entre diversas esferas e a integrar as agendas de um número crescente de atores dentro e fora da burocracia estatal. Dessa maneira, diversos estudos consideram que a diplomacia estatal viu-se, com as

transformações na ordem internacional, obrigada a adaptar-se às necessidades do mercado e da sociedade, rendendo-se a uma maior atuação de outros ministérios e departamentos governamentais, voltados para temas específicos, e de agentes privados, como empresas, organizações internacionais e a imprensa, por exemplo (DEVIN; TOERNQUIST-CHESNIER, 2010).

No Brasil, a tradição nos estudos sobre a política externa nacional é o consenso que atribui ao MRE o quase monopólio não apenas sobre a sua implementação, mas também sobre a sua formulação. Essa compreensão é apoiada pelo texto constitucional de 1988, que consolidou a tradição do período republicano nacional, ao atribuir primordialmente ao Poder Executivo a responsabilidade pela formulação e implementação da política externa. Assim, concedeu-se ao Itamaraty, como órgão especializado, grande poder para a condução do tema, tendo sido este potencializado por características próprias daquela burocracia, como sua estrutura interna mais hierarquizada e menos aberta a nomeações políticas, por comportar um menor número de cargos comissionados e de profissionais externos à sua corporação, do que os demais ministérios (FARIA, 2012, p. 316).

Além disso, o próprio prestígio detido pelo corpo diplomático nacional, até mesmo internacionalmente, somado à sua profissionalização e à coesão na formação de seus membros, graças à existência de uma academia diplomática desde 1945, o Instituto Rio Branco, igualmente contribuíram para uma rigidez institucional e para o chamado insulamento burocrático que mantiveram a centralidade do Ministério em temas de política exterior (FIGUEIRA, 2010, p. 9). Essa cultura organizacional distinta favoreceu uma continuidade de ideias e ações em política externa (PIO, 2011), que, tradicionalmente, garantiu uma aparente minimização do teor político e ideológico eventualmente presente nas posições adotadas na matéria (FARIA, 2008, p. 84). Dessa forma, assegurou-se que, por muito tempo, a política externa fosse apresentada como uma política de Estado, distinta das chamadas políticas públicas promovidas pelos governos (FARIA, 2012, p. 346).

Alguns autores também costumam apontar como um dos motivos para a interação limitada de agentes e para a centralização na produção da PEB o modelo de presidencialismo brasileiro, em que o chefe do Executivo nacional detém grande poder de atuação e, por vezes, assume preponderância em temas de política externa (FARIA, 2008). Durante o governo Geisel, por exemplo, conforme sustenta Spektor (2004), a política externa passou a ser

pensada e decidida predominantemente pelo diálogo entre o chanceler Azeredo da Silveira e o então presidente, havendo grande centralidade em sua elaboração. Ademais, outros elementos da política e da economia nacionais, historicamente, somaram-se a esses fatores de insulamento, como o modelo de desenvolvimento por substituição de importações, que, ao concentrar as atenções do governo na proteção do mercado interno, levou as lideranças brasileiras a confiarem ao Itamaraty todo o papel de gerenciamento das relações internacionais do país e afastou atores sociais destas (FARIA, 2008, p. 83; CASON; POWER, 2009, p. 125).

Apesar de tal consenso tradicional acerca do isolamento burocrático e da centralidade assumida pelo MRE, a literatura a respeito da formulação da política externa nacional também tem, recentemente, reconhecido que o processo de redemocratização vivido pelo país a partir da segunda metade da década de 1980 impactou sensivelmente a PEB, tanto por meio de uma aproximação entre as políticas públicas sociais e a agenda exterior do país como por meio de um consequente envolvimento de mais agentes, Estatais ou não, na reflexão sobre a PEB e em sua definição (SANTORO, 2012). Em função do desafio que oferece à estrutura hierárquica do Itamaraty, essa pluralização dos agentes costuma ser conhecida como um processo de “horizontalização da política externa” e seu desenvolvimento pode ser explicado a partir de transformações a níveis internacional e doméstico que alteraram os modelos de desenvolvimento e de projeção internacional do país e, assim, impulsionaram mudanças na formulação da PEB (FARIAS; JÚNIOR, 2010).

Entre essas transformações, destaca-se, primeiramente, que o fim da Guerra Fria encerrou diversos bloqueios e limites internacionais, tornando temas antes considerados exclusivamente domésticos muito mais permeáveis às normas e negociações internacionais, assim como levando ao debate doméstico questões antes restritas à política externa, o que pôs em xeque a separação entre doméstico e exterior, a qual representava um dos pilares do realismo nas Relações Internacionais. Além disso, a década de 1990 vivenciou o fortalecimento das organizações não governamentais (ONGs) e das mídias, que contribuíram para a veiculação dos interesses e posicionamentos de tais grupos da sociedade civil. Já no Brasil, experimentou-se, à época, a já comentada transição de um regime autoritário para um cenário democrático, em um processo que afetou a tomada de decisões na esfera governamental e impôs ao Estado uma maior atenção à necessidade de prestação de contas à

sociedade. No sentido de tais mudanças, em agosto de 1992, foi publicada uma portaria adaptando o Ministério à nova disciplina entre Estado e sociedade colocada pela Constituição de 1988, a partir da regulamentação do acesso público ao arquivo histórico do Itamaraty, começando a abri-lo para a avaliação da sociedade (LOPES, 2011, p. 68). Pouco depois, em 1993, foi realizado, no MRE, o seminário “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, com a participação de membros do corpo diplomático e da sociedade civil, que debateram o caráter público dessa política e a importância e até mesmo inevitabilidade de sua democratização (LOPES, 2011, p. 69).

A partir do governo FHC, aceleraram-se as transformações nas relações entre Estado e sociedade e a elaboração de políticas públicas passou a incorporar, crescentemente, maiores participação social e diversidade de interesses. No caso da política externa, acompanhando-se o movimento de crescimento das ONGs internacionalmente, houve uma maior abertura à participação destas na preparação do país para os grandes encontros organizados pela ONU sobre temas sociais, que tornaram a década de 1990 conhecida como “a década das conferências”. Conforme já mencionado nas seções anteriores, a participação da sociedade civil foi sensível, por exemplo, na preparação nacional para as conferências voltadas à promoção dos direitos das mulheres, no período. À época, os agentes tradicionais na formulação da PEB perceberam a cooperação com ONGs, porém, não estritamente sob o aspecto da necessidade de democratização, mas sim como uma oportunidade de agregar uma aparência de maiores credibilidade e legitimidade às posturas brasileiras perante os organismos internacionais, tendo essa percepção motivado a inclusão desses agentes em tais discussões, ainda que, geralmente, por canais incipientes (LIMA, 2009, p. 51; MESQUITA, 2012; LOPES, 2011, p. 72).

A maior abertura na formulação da política externa também pode ser explicada por uma tendência de integração econômica experimentada pelo mundo, na década de 1990, que obrigou as estruturas domésticas a se relacionarem com as dinâmicas internacionais e, assim, criou espaços para que outros agentes, como a sociedade civil organizada e empresários, se envolvessem mais diretamente nas pautas de política externa. Na América Latina, o contexto de internacionalização tornava-se ainda mais acentuado e até mesmo necessário para os países, em função da perda de capacidade de barganha que sofreram, com o fim da bipolaridade, e da necessidade de superação da crise da dívida, que os obrigava a inserirem

suas economias com mais destaque no cenário global (CASON; POWER, 2009, p. 125). Já especificamente no Brasil, essa tendência foi marcada pela superação do modelo de substituição de importações e pelo objetivo de desenvolvimento de uma economia mais competitiva internacionalmente, a partir de um maior envolvimento nacional em negociações em instâncias multilaterais, o que aumentou os impactos distributivos da política exterior no cenário doméstico, ou seja, gerou, na sociedade, ganhos e perda diferenciados, decorrentes das decisões e negociações internacionais de que uma economia mais aberta faz parte (LIMA, 2000, p. 287).

O processo de democratização da política externa nacional teve início, portanto, na década de 1990 e continuou em curso na década seguinte. Já no governo Lula, a partir de 2003, um elemento que é destacado na literatura como um intensificador do processo de horizontalização na formulação da PEB diz respeito à chamada “diplomacia presidencial” (BURGES; DAUDELIN, 2013). Embora o modelo de presidencialismo brasileiro tenha, historicamente, favorecido uma concentração das reflexões sobre a política exterior no poder Executivo e, por vezes, a preponderância de presidentes tenha acentuado essa característica, conforme destaca Faria (2008), a adoção da chamada “política externa ativa e altiva” nos mandatos de Lula e sob a chancelaria Amorim favoreceu o emprego da política exterior como um mecanismo de ampliação da base de apoio doméstico do governo, por ser o campo em que objetivos ideológicos puderam ser perseguidos mais livremente (CASON; POWER, 2009, p. 127). O grande envolvimento do próprio presidente na PEB, como o grande número de viagens oficiais internacionais realizadas no período comprovava, assegurou ao tema crescente espaço nos debates político internos, em um despertar de diversos setores da sociedade brasileira para temas de política internacional que pôde ser constatado até mesmo pela proliferação de cursos de Relações Internacionais no país (LESSA, 2006). Dessa maneira, as pressões sociais sobre a política externa revelaram-se mais intensas, sendo possível afirmar que a presidencialização da diplomacia, com Lula, contribuiu não para uma maior limitação da política externa ao Executivo, mas sim para uma pluralização dos agentes atuantes na matéria (FARIA, 2012, p. 320).

Nesse contexto, os agentes tradicionais na formulação da política externa viram-se compelidos a adaptarem-se e a apresentarem respostas às novas pressões, decorrentes das diversas formas de interação política que surgiam, como a participação, a demonstração de

resistência a determinadas posições, ou o exercício de influência (MILANI; PINHEIRO, 2013). O MRE aumentou, assim, seus esforços de articulação intergovernamental, expandindo seu diálogo com as unidades da federação, as quais também se inserem no grupo de novos atores atuantes em temas de política externa e com as quais a relação com o MRE se dá, principalmente, por meio da antiga Assessoria de Relações Federativas, criada pelo governo FHC, em 1997, e transformada, em 2003, na atual Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). O Ministério também intensificou sua cooperação intragovernamental, em atenção à expansão da atuação internacional dos demais órgãos do governo federal<sup>7</sup>, passando a integrar um número de Comissões Interministeriais maior do que jamais havia feito (FARIA, 2012, p. 322). Por fim, também ganhou destaque sua cooperação com agentes não estatais, como empresários e a sociedade civil, a qual já era percebida, como mencionado, desde o governo FHC, mas que ganhou mais canais institucionalizados na primeira década do século XXI e foi ampliada, por meio de uma nova compreensão do conceito de sociedade civil, que passou a abordar não apenas as ONGs, mas também outros agentes, como os movimentos sindicais, sociais e o empresariado (MESQUITA, 2012, p. 291)<sup>8</sup>.

Assim, percebe-se que, a partir do governo Lula e da chancelaria Amorim, houve uma maior institucionalização da inclusão de novos atores no processo decisório da PEB, a qual se traduziu em ações como encontros regulares com prefeitos e representantes de movimentos sociais, sindicais e até mesmo com a realização das anuais Conferências Nacionais sobre Política Externa e Política Internacional, entre 2006 e 2011 (LOPES, 2011, p. 76). A partir dessas interações de tantos participantes distintos, que passaram a buscar inserir na formulação da política externa suas posições e interesses, evidencia-se que a aparente minimização do teor político e ideológico sobre a qual se apoiava a defesa da PEB como uma política de Estado se torna cada vez mais inconsistente, o que leva alguns autores a denominarem esse fenômeno, em que essa política se aproxima, crescentemente, das

---

<sup>7</sup> Durante o governo Lula, todos os Ministérios, à exceção do MRE e do Ministério da Integração Nacional, e todas as Secretarias com status de Ministério criaram Secretarias, Diretorias ou Assessorias de Relações Internacionais ou de Assuntos Internacionais em suas estruturas, o que revela a grande atenção que temas da pauta exterior passaram a receber por outros órgãos do governo federal, que não apenas o Itamaraty (FARIA, 2012, p. 322).

<sup>8</sup> Importante destacar a distinção no uso dos verbos “cooperar” e “coordenar”. Conforme consagrado na literatura, diz-se que o MRE busca coordenar as ações em política externa com os demais órgãos e agências do governo federal, visto que sua autoridade emana da mesma fonte destes; em relação às demais unidades da federação, como Estados e municípios, e a agentes não estatais, todavia, considera-se haver uma cooperação, uma vez que as fontes de autoridade de tais agentes são distintas (FARIA, 2012, p. 321).

características das chamadas políticas públicas, como uma politização da política externa (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Segundo Maria Regina Soares de Lima (2000), o principal resultado da liberalização política e da abertura econômica experimentadas pelo mundo pós-Guerra Fria e pelo Brasil, após a redemocratização, reside na transformação da natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos internacionalmente, passou a, obrigatoriamente, administrar diversos interesses e conflitos distributivos internos. Historicamente, sustentava-se, com base nas supostas especificidades da política externa, que ela seria uma política de Estado, uma vez que, diferentemente das políticas públicas em geral, resultantes dos governos, não estaria sujeita ao escrutínio popular e democrático (LIMA, 2009). No novo cenário doméstico e global, contudo, tal interpretação tornou-se pouco convincente, assim como a crença na existência de um processo decisório distinto para as temáticas internas e externas, o que evidenciou as semelhanças entre as políticas domésticas e externas (LIMA, 2000, p. 277).

Políticas públicas podem ser definidas como o conjunto de atividades do governo que, inspiradas em um modelo institucional e na tradição de um Estado, influenciam, direta ou indiretamente, o cotidiano dos nacionais (MILANI, 2011, p. 36). Desse modo, ao considerar a política externa uma política pública, passa-se a interpretá-la como compatível com a democracia e a reconhecer seus efeitos domésticos e, inclusive, distributivos, admitindo-se que os efeitos de tal política nem sempre se produzem homoganeamente para toda a sociedade (LIMA, 2013, p. 144). Reconhece-se, assim, que, bem como nas políticas públicas domésticas, a política externa requer a conciliação de diferentes interesses e a administração de conflitos, o que torna o seu debate, deliberação e decisão por diversos agentes estatais e não estatais tão importante (LIMA, 2000, p. 284). Outrossim, tratar a política externa como política pública significa interpretar o governo como uma instituição do Estado e compreender tal política como uma representação do Estado e do governo internacionalmente. Dessa maneira, assim como ocorre com as demais políticas públicas, a política externa passa a ser compreendida como responsabilidade dos governos que a implementam e admite-se que são fruto de coalizões, negociações e disputas (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Em tal compreensão admite-se também a possibilidade de transitoriedade das ações em política externa, conforme mudanças nas instituições políticas, não sendo as posições consideradas necessariamente permanentes, como as políticas de Estado, por não estarem

sujeitas a oscilações políticas, devem ser (LIMA, 2013, p. 133). Desse modo, essa concepção, torna-se adequada à compreensão da PEB em um cenário de horizontalização de sua formulação, ou de pluralização dos agentes nela envolvidos, pois, neste, há uma multiplicidade de interesses e variações em suas negociações, conforme o momento político. Considerá-la como política pública, porém, não significa ignorar que determinados traços da política externa podem ser contínuos e, portanto, representar políticas de Estado. Essa compreensão se coaduna com posicionamento já manifestado pelo ex-chanceler Celso Amorim, que afirmou existirem, na PEB, elementos permanentes, como o respeito à independência dos Estados, a defesa da solução pacífica de controvérsias e o respeito aos tratados internacionais, porém que a forma pela qual tais princípios serão conduzidos varia conforme as diretrizes governamentais (AMORIM, 2007 *apud* LOPES, 2011, p. 77). Ademais, tal como apontam Milani e Pinheiro (2013, p. 24), as políticas de Estado nascem como políticas de governo, até que adquirem permanência.

A compreensão da PEB como uma política pública já ocupa, atualmente, grande expressão na academia e entre membros do corpo diplomático, como a manifestação do ex-chanceler Amorim e falas de outros nomes tradicionais da diplomacia brasileira revelam (LAFER 2007). Apesar disso, ainda há divergências na literatura sobre a perda de centralidade do Itamaraty em todos os temas, comumente em função da observação de um comportamento meramente retórico, por parte do MRE, permitindo que agentes participem do processo de reflexão sobre a política externa, mas não que efetivamente o influenciem. Nesse sentido, muitos autores consideram que, na área econômica, o Ministério manteve sua atuação predominante e quase monopolista, resistindo às pressões da democratização (FARIAS; JÚNIOR, 2010). Os argumentos para tal resistência, em geral, alegam que existiria um risco de perda de eficiência das decisões e do planejamento a longo prazo, em razão da presença de atores privados, e que a necessidade de urgência em determinados casos poderia ser prejudicada (LIMA, 2009, p. 50). Tal argumentação, contudo, revela, na verdade, a antiga lógica do realismo que diferenciava a política externa das demais políticas públicas, uma vez que, conforme aponta Maria Regina Soares de Lima (2000), considera que aquela deveria ser pensada apenas por “verdadeiros estadistas”, os quais não estariam sujeitos aos supostos emocionalismo e imediatismo característicos de outros agentes, que atuariam na elaboração de políticas domésticas nas democracias.



Em temas que passaram a integrar a agenda internacional do mundo pós-Guerra Fria, porém, como meio ambiente, fome, pobreza, desarmamento, energia e direitos humanos, a interação de outros agentes usualmente ocorre com muito mais expressão e, especialmente a atuação de outros órgão governamentais revela-se muito comum, em razão da recorrente sobreposição de competências que tais tópicos podem provocar (FIGUEIRA, 2010, p. 16). A diversificação de atores varia, portanto, conforme o tema, bem como segundo o momento político nacional, visto que, como política pública que é, a PEB sofre alterações sistêmicas e acompanha as agendas e aberturas dos governos. A participação da sociedade civil em temas de política externa já foi, na última década, objeto de diversas pesquisas, que analisaram especialmente o papel de ONGs na formulação das posições brasileiras ao longo da “década das conferências”. Conforme os estudos desenvolvidos sobre o tema apontam, em temáticas de igualdade de gênero e de promoção dos direitos das mulheres, a participação da sociedade civil foi sensível desde o início do processo de democratização da PEB e contribuiu para que o Brasil assumisse posicionamentos progressistas internacionalmente. A partir da horizontalização verificada, portanto, a autoridade do MRE para conduzir a política externa passa a advir não de seu prestígio como burocracia, mas sim do exercício da democracia (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 27).

A diversificação de agentes, mesmo em temas em que ocorre com mais intensidade, não significa a perda de centralidade completa do Itamaraty, mas sim a atenuação de sua condução do tema de maneira exclusiva ou quase monopolista. Tal como destaca Faria (2012, p. 322), contudo, as coordenações intragovernamentais e, especificamente, interministeriais em temas de política externa ainda são temas pouco explorados na academia e que demandam estudo, uma vez que os processos decisórios se desenvolvem segundo as decisões e posições de todo os atores neles envolvidos. É importante verificar tais interações no âmbito dos governos, pois, tal como a descrição da evolução do tratamento de gênero na PEB revela, em política externa e, especialmente nas posições voltadas para os direitos humanos, mudanças de governo e nos atores envolvidos têm papel fundamental na definição de prioridades e discursos (MILANI, 2011, p. 64). Assim, este trabalho buscará suprir parcialmente a lacuna ainda existente na literatura, avaliando as relações entre o MRE e a SPM, sob a perspectiva de que essas relações, resultantes da democratização da política externa, podem ter contribuído para trazê-la para o espaço público de debate, deliberação e decisão e para moldá-la conforme

uma maior pluralidade e não apenas segundo perspectivas de uma única burocracia ou grupo de dirigentes. Nesse diapasão, será então apresentada a seguir a SPM e a base teórica que permite sua compreensão como tal agente promotor de diversidade.

### 3 AS AGÊNCIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

O conceito de agências de políticas para as mulheres, empregado neste trabalho tem origem na literatura sobre o chamado feminismo de Estado. As pesquisas sobre o tema, majoritariamente realizadas em inglês, costumam denominar essas instituições *women's policy agencies*, cuja tradução literal revela a expressão “agências de políticas para as mulheres”, até o momento empregada. Não obstante, comumente, tais instituições são também denominadas mecanismos institucionais para o avanço das mulheres<sup>9</sup> (RAI, 2003), mecanismos nacionais para as mulheres<sup>10</sup> (GOETZ, 2003), mecanismos nacionais para a igualdade de gênero<sup>11</sup> (ÅSESKOG, 2003), ou simplesmente instituições estatais de gênero (GUZMÁN, 2001). Independentemente das variações encontradas nas pesquisas específicas sobre tais instituições, todas as denominações fazem referência a órgãos criados no âmbito do Estado para a promoção dos direitos das mulheres e que estão no centro dos estudos sobre o feminismo de Estado, sendo indistinto o uso de quaisquer das expressões, neste trabalho.

#### 3.1 O feminismo de Estado e as agências de políticas para as mulheres

O campo de estudos do feminismo de Estado representa a base teórica para a investigação empreendida sobre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, pois é o espaço em que o conceito foi desenvolvido e é mais profundamente estudado. Dessa forma, é necessária uma abordagem inicial sobre tais aspectos teóricos do campo, sendo apresentados, a seguir seu desenvolvimento, conceituação e as principais críticas por ele sofridas.

##### 3.1.1 O pensamento feminista

O feminismo de Estado surge em um ambiente de transformações no próprio pensamento feminista e em suas vertentes, sendo necessária, para seu estudo e contextualização, a compreensão do feminismo. O movimento feminista ocidental costuma ser classificado, na academia, em grandes “ondas”, havendo consenso na literatura sobre a

---

<sup>9</sup> Tradução livre de *institutional mechanisms for the advancement of women*.

<sup>10</sup> Tradução livre de *national mechanisms for the advancement of women*.

<sup>11</sup> Tradução livre de *national machinery for gender equality*.

existência de três ondas principais. A primeira seria aquela relativa à luta por direitos formais, especialmente políticos e trabalhistas, e que se teria estendido do século XVIII ao início do século XX. Já a segunda onda, teria abrangido as décadas de 1960 a 1980 e sido majoritariamente representada pelos movimentos de libertação feminina, com amplo debate sobre direitos sexuais e sobre o combate à violência contra a mulher e à discriminação no ambiente de trabalho (RANGEL, 2012, p. 43). Finalmente, a terceira onda, que seria a última e presente até os dias atuais para muitos, buscaria uma revisão do pensamento feminista e de suas estratégias, por meio da ênfase às diferenças entre as mulheres e à sua não constituição como um grupo homogêneo, reivindicando a visibilidade às dificuldades específicas sofridas por determinados grupos, como o das mulheres negras, que sofrem a discriminação dupla, decorrente do machismo e do racismo (RIBEIRO, 2014).

Comumente, o pensamento feminista é associado a análises sobre gênero e, de fato, a compreensão desse termo é uma de suas questões cruciais, tendo sido sua construção resultante da segunda onda feminista (RANGEL, 2012, p. 43). Na perspectiva feminista, gênero deve ser observado como um conceito socialmente construído, e não biologicamente dado, e que se refere não apenas às mulheres ou ao que se atribui feminilidade, mas também às relações construídas entre masculino e feminino e a como essas noções são socialmente formadas (ALVES; PITANGUY, 1981), posicionando a masculinidade em posição privilegiada e situando as mulheres em posição de inferioridade por meio dos processos de socialização (FRASER, 1989).

Apesar de tal associação entre o pensamento feminista e o desenvolvimento e adoção do conceito de gênero, é importante destacar que o primeiro não se limita ao tratamento deste último. A análise exclusivamente de gênero observa apenas as relações entre masculinidade e feminilidade e como essas noções determinam os papéis sociais tradicionalmente desempenhados por homens e mulheres, não analisando necessariamente o uso e a distribuição do poder. Assim, tal análise diferencia-se de uma compreensão propriamente feminista, uma vez que esta se dedica a como as relações de gênero afetam a distribuição social de poder. O debate exclusivo da perspectiva de gênero é, portanto, incompleto para o discurso feminista, o qual acrescenta o objetivo de alterar a posição da mulher na sociedade e na política e busca desafiar e transformar as estruturas hierárquicas baseadas no gênero, por meio da igualdade entre mulheres e homens (MCBRIDE; MAZUR, 2008a, p. 236).

Essa compreensão de que a observância exclusiva das relações de gênero não é bastante para transformar a situação das mulheres, o que torna necessário atentar para as relações de poder, apresenta-se como um ponto em comum entre as diferentes vertentes do pensamento feminista (ENLOE, 2007, p. 104). Apesar de o desenvolvimento do feminismo ser analisado em ondas que determinaram pautas centrais para o movimento em momentos distintos, este compreende, em si, diversas perspectivas, inclusive sobre tais agendas principais. Nesse sentido, pode ser definido como um conjunto complexo de compreensões que buscam analisar como o poder funciona, é legitimado e perpetuado e que verificam não apenas como este se apresenta nos espaços considerados públicos, tais como cortes judiciais, estruturas das forças armadas e casas legislativas, mas também em espaços tradicionalmente considerados privados, como os ambientes domésticos (ENLOE, 2007, p. 99). Em função de tal caráter complexo do feminismo, a utilização do termo no singular expressa apenas uma referência genérica, razão pela qual é comum falar-se em “feminismos”. As formulações feministas apresentam muitas distinções entre si, uma vez que são pensadas a partir de experiências envolvendo o que se considera a feminilidade, em diferentes realidades. Os “feminismos” diferenciam-se, especialmente, quanto às razões a que atribuem a exclusão das mulheres e, entre as diferentes correntes feministas, é possível identificar, por exemplo, as perspectivas liberal, marxista, socialista, radical, pós-estruturalista e pós-colonialista.

Independentemente das distinções entre esses “feminismos”, é possível observar que, em todas as vertentes, a abordagem dos espaços público e privado surge como tema central. Jean Bethke Elshtain (1981) tratou do tema em sua obra pioneira “*Public Man, Private Woman*”, na qual destaca a importância do gênero na formulação do que se tem como esferas política e doméstica. Cynthia Enloe (2014) igualmente abordou recorrentemente a questão, demonstrando que, não obstante o sistema político e econômico formulado com base em uma perspectiva masculina sempre tenha relegado as posições do espaço público aos homens, as manifestações de poder desse sistema dependem da perpetuação do controle sobre os corpos, o pensamento e o trabalho das mulheres. Para as feministas, conforme destaca J. Ann Tickner (1992), a estratégia de desconsideração das experiências femininas e de domínio do cenário político público por conceitos associados à masculinidade trata-se de um processo de exclusão das mulheres e de formação da hegemonia masculina sobre a esfera pública.

Nesse sentido, o feminismo rejeita a hipótese de que público e privado ocorram em separado, pois considera que a vida doméstica está no centro da vida civil e que a opressão sofrida naquela, historicamente, sustentou a exclusão das mulheres da vida pública. Carole Pateman (1988), por exemplo, argumentou que o poder doméstico patriarcal estendia-se para a vida pública, reproduzindo as hierarquias de gênero que sempre oprimiram as mulheres. Desse modo, o pensamento feminista tradicionalmente atribui as razões para a desigualdade enfrentada pelas mulheres às hierarquias baseadas no gênero, presentes na sociedade e no governo (MCBRIDE; MAZUR, 2008a, p. 237). Essas compreensões geraram, no seio do pensamento feminista, uma tradicional rejeição ao Estado, considerando-o uma instituição patriarcal, baseada não em uma neutralidade de gênero, mas em noções de masculinidade e, por isso, sistematicamente incompatível e avessa às transformações pleiteadas pelo feminismo (MCBRIDE; MAZUR, 2008b, p. 246). Segundo essa lógica, seria impossível, portanto, pensar-se em um “feminismo de Estado”.

### 3.1.2 Desenvolvimento histórico e teórico do conceito de feminismo de Estado

O feminismo de Estado surgiu na década de 1980, nos países nórdicos, nos quais a relação da sociedade com o Estado ocorria de maneira distinta à aversão descrita e o movimento feminista se apresentava mais comumente de maneira engajada com outras estruturas, como sindicatos, partidos políticos, ou mesmo parlamentos. Nesse cenário, havia uma predisposição maior das feministas em considerarem o Estado menos como um inimigo e mais como um potencial aliado para a promoção de seus objetivos. A essa característica, somava-se o fato de as próprias relações entre Estado e sociedade, naqueles países, favorecerem tais perspectivas, uma vez que o Estado era visto como um promotor de justiça social, por meio de políticas redistributivas e de promoção do bem-estar (MCBRIDE; MAZUR, 2008b, p. 246). Nesse contexto, em 1987, a autora Helga Hernes lançou o livro “*Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*”, no qual analisava o papel das mulheres nas políticas sociais nos países nórdicos e pelo qual ficou conhecida por cunhar a expressão “*State feminism*” – feminismo de Estado, em português.

O contexto vivenciado nos países nórdicos na década de 1980 e estudos sobre ele desenvolvidos ofereceram as bases para as investigações sobre o trabalho de feministas dentro

e fora do Estado e sobre a produção de políticas públicas voltadas para a igualdade de gênero. Apesar disso, os conceitos ainda estavam pouco definidos, naquele momento, e o tema requeria aprofundamento, o que aconteceu, especialmente, na década de 1990. Primeiramente, destacaram-se os estudos desenvolvidos na Austrália, em que, tomando por base a ideia de que feminismo de Estado significaria as atividades individuais de mulheres na esfera estatal, feministas daquele país construíram o termo “femocratas” (“*femocrats*”, no original, em inglês), para se referirem aos agentes individuais estatais com atuação voltada à promoção da agenda feminista no governo, tanto pela promoção de políticas, como pela ação em agências específicas do Estado para o tema (MCBRIDE; MAZUR, 2008b, p. 248).

Nesse diapasão, os trabalhos nórdicos e australianos ofereceram os alicerces para uma reflexão mais favorável ao Estado como espaço para o avanço de agendas feministas e contribuíram para o desenvolvimento de uma noção de feminismo de Estado, em que o conceito estaria associado à ação de agentes internamente aos governos, às políticas empreendidas para a igualdade de gênero e às agências e mecanismos governamentais voltados à promoção dos direitos das mulheres. Dessa maneira, tornaram-se crescentes os estudos sobre essa temática, os quais tomaram as chamadas agências de políticas para as mulheres como unidade básica para a análise do feminismo de Estado. Tais pesquisas concentraram-se, especialmente, em estudos comparativos, que abrangiam as chamadas democracias pós-industriais, definidas por McBride e Mazur (2008a, p. 220) como países com riquezas relativamente similares, economias pós-fordistas, Estados nacionais estáveis e uma tradição bem estabelecida em instituições democráticas representativas, ou no surgimento destas após a Segunda Guerra Mundial. A obra pioneira nesse sentido e que, ainda hoje, é referência nos estudos sobre feminismo de Estado e guia para o desenvolvimento de trabalhos no campo é “*Comparative State Feminism*”, de Stetson McBride e Mazur (1995).

A década de 1990 foi um momento importante para a reflexão sobre novos mecanismos de promoção dos direitos das mulheres também no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1995, conforme mencionado no capítulo anterior, ocorreu a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Pequim, que, embora tenha sido o maior evento organizado, até então, pelas Nações Unidas, sobre qualquer tema e, especialmente, sobre direitos das mulheres (GUARNIERI, 2010, p. 19; ALVES, 2001, p. 218), não foi o único. Pequim integrou um ciclo de conferências organizadas pela ONU, em que as perspectivas de

gênero estiveram sempre presentes, graças à premissa de que o debate sobre temas como direitos humanos, população e desenvolvimento dependeria diretamente da atuação garantida às mulheres na agenda internacional (GUARNIERI, 2010, p. 14).

Assim, considera-se que precederam Pequim, na mesma década, os encontros voltados aos temas sociais, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro (ECO-92); a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, em 1993, em Viena; a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, em 1994, no Cairo; e a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em 1995, em Copenhague (SOARES, 1995, p. 183). Conferências específicas a respeito dos direitos das mulheres também antecederam Pequim, tendo sido estas as conferências da Cidade do México, em 1975; de Copenhague, em 1980; e de Nairóbi, em 1985.

O reconhecimento da importância da pauta dos direitos das mulheres deu-se gradativamente a cada encontro. Na I Conferência Mundial sobre a Mulher, na Cidade do México, o grande avanço conquistado foi o despertar do debate sobre a violência contra a mulher e a associação da opressão contra as mulheres às desigualdades por elas sofridas (RUBIN, 2012, p. 62). Naquela oportunidade, ocorreu a primeira menção à importância da criação de instituições estatais voltadas à promoção de avanços na situação da mulher (MAZUR, 2005, p. 2). O principal resultado do encontro foi a formulação de um Plano de Ação que, na Conferência seguinte, em Copenhague, levou à assinatura formal da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. O debate acerca dos direitos das mulheres, em Copenhague, todavia, foi notadamente disperso e até mesmo negligenciado, em razão da emergência de outros temas afeitos às questões dos direitos sociais<sup>12</sup> (UN WOMEN, 1995), bem como em função de resistências muito intensas, especialmente de governos com orientações religiosas fundamentalistas. Desse modo, embora não tenha representado um retrocesso, a conferência de 1980 simbolizou uma estagnação na garantia de direitos para as mulheres (ALVES, 2001, p. 213). Já em 1985, em Nairóbi, avanços sensíveis foram obtidos, tendo sido a primeira vez em que os direitos da mulher foram expressamente compreendidos como direitos humanos, em um debate retomado apenas

---

<sup>12</sup> De acordo com o documento informativo da Conferência de Pequim, disponibilizado pelo Departamento de Informações Públicas da ONU, uma das expectativas dos delegados para a Conferência era de que, finalmente, haveria um contexto internacional favorável à concentração do debate nos direitos das mulheres, diferentemente de momentos anteriores, como em Copenhague, em que as pautas se dispersaram devido a outras questões políticas, como o debate acerca do *apartheid*, na África do Sul, e a questão Palestina.



na Conferência de Viena, em 1993, e, finalmente, em Pequim. Em todas as ocasiões, a necessidade de mecanismos específicos para a promoção dos direitos das mulheres foi mencionada.

A Conferência de Pequim, por sua vez, não representou apenas mais um momento do ciclo de eventos da década ou mesmo um encontro burocrático de Estados e indistinto dos demais dedicados aos direitos das mulheres. Sua grandiosidade já era percebida nos encontros que a precediam e demonstravam que jamais havia acontecido diálogo sobre mulheres com tamanho grau organizativo entre os movimentos sociais e articulações regionais e globais (SCHWARTZ, 2003). Ao longo dos 180 dias que antecederam a Conferência, foram realizados debates, fóruns e seminários, que ficaram conhecidos como “180 dias - 180 maneiras: de Copenhague a Beijing” e que reuniram entidades e delegações oficiais, na tentativa de organizar documentos que pudessem consolidar as alianças entre governos e movimentos da sociedade civil para a Conferência. Devido à intensa mobilização que despertou, Pequim representou um momento essencial para a mobilização feminista em todos os níveis.

A Conferência resultou nas assinaturas pelos países da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim e consagrou-se como um reconhecimento definitivo da agência das mulheres, em seus papéis econômico e social, bem como da necessidade de observância das questões culturais e étnicas para a conquista da igualdade de gênero e do empoderamento de mulheres e meninas (RUBIN, 2012, p. 63). Os documentos recomendavam aos Estados a elaboração de planos de promoção dos direitos neles assegurados em seus âmbitos domésticos, enfatizando a necessidade de transversalização das questões de gênero<sup>13</sup>, para sua incorporação em todas as políticas (ONU MULHERES, 1995). As agências de políticas para as mulheres estavam, nesse contexto, no centro do processo, tendo papel fundamental tanto para os Estados membros que já as possuíam e que precisavam apresentar relatórios sobre a situação das mulheres em seus territórios como para a própria ONU, que também já contava com alguns mecanismos próprios para a promoção da igualdade de gênero (MCBRIDE; MAZUR, 2008b, p. 250), como a Comissão sobre a Situação da Mulher, existente desde 1946 e que teve seu mandato expandido a partir de 1996, após Pequim (UN WOMEN, 2017).

---

<sup>13</sup> Previsão do parágrafo 292 da Plataforma de Ação.

Todo o processo iniciado pelas Nações Unidas com a I Conferência sobre as mulheres em 1995, no México, foi um estímulo à criação de mecanismos de promoção dos direitos das mulheres no âmbito da própria organização e dos Estados membros, tendo sido tal incentivo reforçado pela atuação da chamada União Interparlamentar (UIP), por meio de relatórios e planos de ação que demandavam o desenvolvimento de políticas domésticas dos Estados específicas para as mulheres (MAZUR, 2002, p. 66). Desse modo, a partir de todo o estímulo internacional e do envolvimento dos movimentos de mulheres, até o final da década de 1990, cerca de 127 Estados membros das Nações Unidas já contavam com alguma forma de agência para a promoção da igualdade de gênero a nível nacional (MCBRIDE; MAZUR, 2008b, p. 250).

A proliferação das agências de políticas para as mulheres nos Estados e a necessidade de estudá-las levou um grupo de cerca de quarenta acadêmicas, também na década de 1990, a criar o *Research Network on Gender and Politics and the State (RNGS)*, uma rede de pesquisas voltada ao estudo de tais agências e de suas relações com movimentos de mulheres e feministas<sup>14</sup> (MCBRIDE; MAZUR, 2008b, p. 251). O RNGS teve foco, assim como os primeiros trabalhos sobre o feminismo de Estado, nas chamadas democracias pós-industriais, tendo avaliado cinco áreas de atuação dos movimentos e das agências estatais, nos países selecionados: aborto, qualificação profissional, prostituição, representação política e um tema específico e prioritário de cada local<sup>15</sup>.

A principal pergunta de pesquisa trabalhada pelo RNGS é até que ponto as agências de políticas para as mulheres atuam no interior do Estado para impulsionarem objetivos feministas. Por meio das investigações realizadas, o trabalho desenvolvido em tal mecanismo teve o importante papel de estimular a pesquisa comparada sobre as agências de políticas para as mulheres e, principalmente, de consolidar entendimentos sobre estas e sobre o conceito de feminismo de Estado em que se inserem. Até o momento, os resultados da pesquisa guiada pelo grupo apontam que as alianças entre movimentos de mulheres e agências de políticas

---

<sup>14</sup> Ambos os termos “movimentos de mulheres” e “movimentos feministas” são utilizados, a fim de evidenciar que representam conteúdos distintos. Os primeiros não necessariamente compartilham do pensamento feminista, embora integrados por mulheres, que se organizam publicamente como tal e apresentam demandas baseadas em suas identidades como mulheres. Já os movimentos feministas são protagonizados por agentes dos movimentos de mulheres, mas que defendem um discurso específico, que é o do feminismo, nos espaços públicos e sociais. O movimento feminista representa, assim, um tipo específico do movimento de mulheres (MCBRIDE; MAZUR, 2008a).

<sup>15</sup> Para mais informações sobre a rede de pesquisas RNGS, ver informações disponíveis em: <<https://pppa.wsu.edu/research-network-on-gender-politics-and-the-state/>>. Acesso em: 7 maio 2017.

para a igualdade de gênero vêm sendo bem-sucedidas no aumento da representação política feminina e na democratização dos Estados analisados (LOVENDUSKI, 2008), além de indicarem que especialmente as agências de políticas para as mulheres têm papel crucial nesse processo e que sua influência pode variar conforme o tema estudado (MAZUR, 2005), o que configura uma observação importante, uma vez que a pesquisa apresentada neste trabalho busca avaliar especificamente o resultado de ações para um tópico específico, que é a política externa.

Por fim, cabe destacar que as bases teóricas para o desenvolvimento da noção de feminismo de Estado encontram-se, principalmente, na literatura sobre democracia, participação e representação. O conceito busca enfrentar exatamente uma das questões cruciais em relação à democracia, que é a capacidade do Estado de absorver e integrar grupos socialmente excluídos. Desse modo, as pesquisas sobre o feminismo de Estado podem contribuir para a compreensão dos processos de democratização estatal. Além disso, as agências de políticas para as mulheres, que estão no centro do conceito, representam mecanismos capazes de integrar mulheres à burocracia estatal, pois, em geral, são lideradas ou ao menos operadas por mulheres, bem como de incorporar as ideias e pautas destas à agenda do Estado. Dessa maneira, a questão das agências de políticas para as mulheres dialoga diretamente com os conceitos de representação descritiva e substantiva, apresentados por Hanna Pitkin (1967).

Para a autora, a primeira representação seria aquela em que os representantes cumpririam com seu papel apenas em função de possuírem características semelhantes às dos representados (PITKIN, 1967, p. 80). Segundo esse raciocínio, traços pessoais seriam capazes de influir na atuação dos indivíduos e, desse modo, ao aumentarem o número de mulheres em estruturas governamentais e em posições de liderança, as agências de políticas para as mulheres atenderiam ao aumento da representação descritiva. Pitkin (1967, p. 89) pondera, porém, que, embora tal forma de representação seja importante, pode não ser o bastante, pois não há correlação obrigatória entre características pessoais e concepções políticas e, por isso, nem sempre o melhor representante descritivamente terá a mais satisfatória atuação. Em razão disso, a autora afirma ser necessário pensar em uma representação que atenda às expectativas e interesses dos representados, sendo esta a chamada representação substantiva (RANGEL, 2012).

Anne Phillips (2001), também autora importante na reflexão sobre as formas de representação, denomina a vertente descritiva desta uma “política da presença” e seu aspecto substantivo uma “política de ideias”. Assim como Pitkin, Phillips pontua que a simples presença pode não bastar, uma vez que colocaria os representantes como defensores de projetos abstratos. Ao mesmo tempo, contudo, a autora pondera que uma política exclusivamente de ideias desconsidera a gravidade da exclusão de determinados grupos da tomada de decisões. Desse modo, Phillips defende que é necessária uma complementaridade entre presença e ideias, em detrimento de uma prejudicial exclusão mútua entre as duas, pois as ideias não existem sem as pessoas que as conduzem e tampouco é possível considerar apenas as pessoas, sem levar em conta seus valores e posturas (PHILLIPS, 2001, p. 289).

Tal perspectiva de que um sistema justo de representação pode ser encontrado na complementaridade entre representações descritiva e substantiva tende a ser compartilhada pelos movimentos feministas, que consideram ser necessário não apenas o aumento de mulheres nos espaços de poder, mas também o de mulheres com consciência crítica de gênero, ou seja, cientes da situação de opressão historicamente experimentada pelas mulheres e comprometidas em transformá-la (RANGEL, 2012, p. 34). Dessa maneira, o formato e as funções atribuídas às agências de políticas para as mulheres têm importância tanto do ponto de vista da literatura sobre representação como do pensamento feminista, pois têm o condão de inserir na agenda estatal objetivos feministas e pautas dos movimentos de mulheres e de levar mais mulheres a espaços de tomada de decisões (LOVENDUSKI, 2008, p. 174).

### 3.1.3 Definições e problemas dos conceitos de feminismo de Estado e de agências de políticas para as mulheres

A partir de tais explicações iniciais, pode-se perceber que o feminismo de Estado deve ser compreendido como um conceito originado de novas perspectivas sobre as relações entre Estado e sociedade e que pretende incluir uma visão de gênero no Estado. É uma formulação inspirada pela ideia de que governos podem ser feministas e inclusive devem sê-lo, promovendo a igualdade entre homens e mulheres, para a construção de um Estado mais igualitário e efetivamente democrático (MCBRIDE; MAZUR, 2008b, p. 244). O termo vem sendo utilizado, desde a década de 1990, para descrever e investigar a relação entre

movimentos de mulheres e, na definição de McBride e Mazur (2008b), mecanismos estatais encarregados formalmente da promoção do avanço da situação das mulheres e da igualdade de gênero, que são as chamadas agências de políticas para as mulheres. Tais agências podem existir em qualquer nível governamental, não devendo ser necessariamente nacionais, mas também regionais ou locais, e podem integrar quaisquer tipos de órgãos, sejam eles eleitos, indicados, administrativos ou judiciais (MAZUR, 2005, p. 3).

Uma definição oferecida por McBride e Mazur (2008b) sobre o feminismo de Estado é sua compreensão como *“the actions by women’s policy agencies to include women’s movement demands and actors into the state to produce feminist outcomes in either policy processes or societal impact or both”*<sup>16</sup> (MCBRIDE; MAZUR, 2008b, p. 255). Conforme essa definição permite observar, traços distintivos e essenciais das agências de políticas para as mulheres que são analisadas à luz do feminismo de Estado não estão em modelos pré-concebidos e fechados, mas no fato de terem poder de ação e de buscarem a efetivação de fins feministas no Estado.

Segundo os estudos sobre o feminismo de Estado, a configuração deste se dá pela presença de cinco elementos essenciais (MCBRIDE; MAZUR, 2008b, p. 256), quais sejam: a presença de uma agência de políticas para as mulheres, ou de uma agência com competência formal para promover avanços na situação da mulher e a igualdade de gênero no contexto sobre o qual atua; a existência de movimentos de mulheres na conjuntura observada; a inclusão de demandas dos movimentos de mulheres no Estado, pela ação das agências estatais para a igualdade de gênero; a inclusão dos atores desses movimentos também pela ação de tais agências; e a produção de resultados feministas por meio das relações estabelecidas entre as agências e os movimentos. Apesar disso, a literatura sobre feminismo de Estado indica que nem sempre todos esses elementos são observados nos contextos investigados, o que não elimina a possibilidade de existência de uma forma de feminismo de Estado, pois o conceito pode se apresentar com diferentes configurações, sendo o modelo em que os cinco elementos previstos se verifica considerado o ideal, mas não o único possível. Assim, o conceito pode ser mitigado e a observância de seus elementos não se torna inviável ou inaplicável, em razão de uma possível incompletude, no contexto investigado.

---

<sup>16</sup> Em tradução livre nossa, tal definição de feminismo de Estado seria “ações das agências de políticas para as mulheres para incluir no Estado as demandas e os agentes dos movimentos de mulheres, a fim de produzir resultados feministas, seja em processos políticos, seja em impactos sociais, ou em ambos”.

Ao admitir-se diferentes formatos para o feminismo de Estado, torna-se importante também questionar o uso muitas vezes indistinto, nos estudos sobre o tema, dos termos “Estado” e “governo”. Assim como a diferenciação dos dois vocábulos é necessária para a compreensão da política externa como uma política pública e não exclusivamente como uma política de Estado, ela também é essencial para interpretar o feminismo de Estado, em suas diversas manifestações. Conforme define a teoria geral do Estado, este significa uma unidade administrativa existente apenas sob a presença de três elementos constitutivos: o povo, a soberania e o território (DALLARI, 2009). Sua existência, a qual é permanente, não se confunde, portanto, com a do governo, que, na verdade, representa somente uma das instituições que compõem o Estado e tem a função de, temporariamente, administrá-lo. Nesse sentido, o uso quase indistinto dos termos na literatura sobre feminismo de Estado acaba por ignorar que, muitas vezes, a instalação de agências de políticas para as mulheres e a atuação de feministas nas burocracias estatais podem resultar do interesse e da ação de governos que, ainda que busquem institucionalizar tais práticas no Estado, podem ser desafiados pela superveniência de administrações com perspectivas opostas. Em tal hipótese, pode-se cogitar que o feminismo de Estado se constituiria apenas como um feminismo de governos e, por isso, a distinção é necessária para a avaliação da existência de uma despatriarcalização efetiva do Estado.

Além de tal questionamento acerca da nomenclatura, o próprio conceito de feminismo de Estado enfrenta contestações. Conforme já mencionado, há, tradicionalmente, no pensamento feminista, uma aversão ao Estado, em função de sua estrutura patriarcal e considerada incompatível com a defesa de objetivos feministas. Desse modo, muitas vezes, estudos acerca das agências de políticas para as mulheres escolhem não mencionar o conceito de feminismo de Estado, por não concordarem inteiramente com seu conteúdo ou mesmo considerarem o termo, nos dizeres de Joni Lovenduski (2005), uma das principais pesquisadoras do tema, um oxímoro. Deve-se atentar, porém, que, na perspectiva desse campo de estudo, as agências de políticas para as mulheres existem como contrapontos à estrutura patriarcal do Estado, atuando não para integrá-la, mas para transformá-la, de modo que a proposta de tal literatura representa apenas uma nova forma de contestação ao Estado patriarcal e não sua afirmação.

Outro ponto indicado como um problema na utilização do conceito de feminismo de Estado, especialmente em pesquisas focadas em países que não estão contemplados na ideia de democracias pós-industriais empregada pela maioria dos estudos no tema, é o fato de o conceito estar extremamente relacionado ao Ocidente, tendo sido formulado e desenvolvido por meio da análise de países ocidentais. É preciso considerar, todavia, que, no momento de desenvolvimento de seus primeiros estudos e de sua formulação, a existência de agências de políticas para as mulheres consolidadas de fato constituía uma realidade quase exclusiva de tal parcela do mundo, tendo sido aquele o espaço das principais e mais tradicionais pesquisas desenvolvidas sobre o assunto. A partir do final da década de 1990, porém, esse cenário se alterou e, hoje, um grande número de países conta com alguma forma de agência para a igualdade de gênero. Nesse sentido, um desafio atual é analisar o papel de tais mecanismos em países não ocidentais e, para isso, a literatura já desenvolvida sobre feminismo de Estado pode oferecer importantes insumos, os quais devem sempre ser combinados às especificidades das diversas realidades nacionais.

Na América Latina, já foram elaborados estudos importantes sobre as agências de políticas para as mulheres na região, que, em geral, são referenciadas nestes como institucionalidades de gênero. A partir dos anos 1990, a criação de tais instituições no âmbito do Estado passou a ser uma demanda dos movimentos feministas regionais, em grande parte influenciados pelas recomendações da ONU, após as conferências da época, e pelos debates sobre a democratização do Estado e as transformações em suas relações com a sociedade (OLIVEIRA, 2015, p. 44; HTUN; WELDON, 2012, p. 555). Boa parte dos Estados latino-americanos vivia, na época, um momento de transição, após o fim dos regimes autoritários que haviam prevalecido na região, principalmente nas décadas de 1960 e 1970. Nesse sentido, experimentavam diversas mudanças nas relações entre Estado e sociedade, vivenciando uma ampliação dos espaços de participação desta no governo. Naquele contexto, os movimentos de mulheres e feministas gradativamente alteraram seus modos de atuação, passando do combate ao Estado repressor, que havia dominado suas pautas nas décadas anteriores, à inclusão, em suas agendas, da defesa da criação de instituições para as mulheres nos novos governos (OLIVEIRA, 2015, p. 40).

Assim como os movimentos feministas na região apresentam diversos formatos e pautas e se relacionam com o Estado por meio de diferentes estratégias, os novos espaços

institucionais voltados à promoção dos direitos das mulheres que começaram a se proliferar nos países latino-americanos, a partir da abertura política, igualmente assumiram modelos variados, conforme as dinâmicas sociais e políticas de cada local (GUZMÁN; JANNOTTI, 2009). É possível traçar, porém, alguns temas comuns que, de modo geral, estão nas agendas dos mecanismos para a igualdade de gênero na América Latina e que demonstram que tais agências enfrentam desafios comuns à promoção dos direitos das mulheres em todo o mundo, mas também questões específicas, relacionadas ao contexto e ao histórico regionais. Tais temas envolvem: reformas dos sistemas eleitorais, transformações na cultura política e na representação de mulheres, direitos sexuais e reprodutivos, combate à exploração sexual, superação da pobreza e empoderamento das mulheres, com atenção especial à situação de mulheres do campo, indígenas e afrodescendentes (GUZMÁN; JANNOTTI, 2009, p. 112).

Em muitos dos estudos sobre as agências para a igualdade de gênero na América Latina, todavia, não há menção ao feminismo de Estado, como base teórica, ou fala-se em um tipo recente e particular de feminismo estatal (OLIVEIRA, 2007, p. 43), optando-se apenas pela referência às instituições, aos seus processos formadores e às suas atribuições. Tais trabalhos tratam, portanto, dos temas pesquisados na literatura do feminismo de Estado, sem se referirem ao conceito. No Brasil em particular, contudo, é comum encontrar referências à literatura sobre feminismo de Estado em muitas das pesquisas sobre as agências de políticas para as mulheres, sendo possível perceber uma recepção mais consolidada do conceito (OLIVEIRA, 2007; MIGUEL, L. F., 2014; AVELAR, 2013; BOHN, 2010).

Neste trabalho, embora sejam levadas em consideração as referidas críticas ao conceito de feminismo de Estado, bem como se busque não confundir Estado e governo, tanto da perspectiva da política externa como da análise do grau de institucionalização da SPM no país, considera-se que a literatura no tema já produziu, até o momento, conhecimentos ricos, consolidados e necessários para a investigação proposta sobre a atuação da Secretaria. Desse modo, entende-se que, mesmo que haja reservas em relação à expressão, não é possível desconsiderar o conhecimento e os parâmetros já produzidos na literatura acerca das relações entre Estado, movimentos de mulheres e feministas e a promoção da igualdade de gênero.

Finalmente, considera-se que, não obstante o feminismo de Estado concentre suas análises e conceitos na política doméstica, a aplicação de suas formulações ao estudo da atuação da SPM na política externa é possível, no trabalho desenvolvido, em função da já



abordada interdependência entre as instituições e políticas doméstica e externa e ao caráter de política pública adquirido pela política exterior. Outrossim, como destaca Hoffman (2001, p. 209), na análise sobre feminismo, gênero e Estado, é preciso considerar que o Estado e sua soberania possuem dimensões internas e externas, sendo cabível a investigação de ambas, a partir dos conceitos desenvolvidos pelo feminismo de Estado.

## **2.2 Agências de políticas para as mulheres no Brasil**

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, o debate sobre a criação de agências de políticas para as mulheres e suas primeiras manifestações deram-se no contexto de abertura política, após o fim do regime militar. Nos anos de autoritarismo, a natureza fechada do regime impunha uma separação entre Estado e sociedade, que não permitia participação social no governo. Nesse cenário, tão distinto da lógica do Estado de bem-estar social que se estruturava nos países nórdicos no período e que construía as bases para a reivindicação por mecanismos de promoção da igualdade de gênero, nem mesmo fazia parte das demandas do movimento feminista brasileiro a criação de organismos governamentais de políticas para as mulheres (COSTA, 2014, p. 170).

Apesar disso, muitos anos antes, durante o governo Getúlio Vargas, havia surgido, por proposta de Bertha Lutz, feminista e a segunda mulher a assumir um mandato de deputada federal no Brasil, entre julho de 1936 e novembro de 1937, um embrião de um mecanismo para assuntos da mulher, que seria o Departamento Nacional da Mulher. A proposta de Lutz, inspirada pelas agências já existentes nos EUA, “Children’s Bureau” e “Women’s Bureau”, previa a criação de um órgão com funções executivas, e não apenas consultivas como ocorria nos modelos norte-americanos, e com competência para formular e implementar políticas relativas ao trabalho feminino, à assistência à mulher, à infância e à maternidade (MARQUES, 2016). Com o fechamento do Congresso Nacional pelo golpe do Estado Novo e o consequente fim da carreira parlamentar de Lutz, entretanto, seu projeto nunca se realizou (SANTOS, 2006, p. 405).

Já na década de 1970, não obstante o contexto doméstico adverso para a implementação de mecanismos estatais para a promoção dos direitos das mulheres, a pressão internacional manifestava-se, como pôde ser observado em 1975, com a Conferência da

Cidade do México, na qual houve a primeira recomendação internacional pela instalação de tais tipos de órgãos, tendo o Brasil participado daquele encontro (ONU, 1976). Na sequência, o Plano assinado na Conferência de Copenhague, em 1980, também previa a necessidade de implementação de instituições centrais, no mais alto nível dos governos, e de redes de agências em níveis mais baixos, como o da administração local, para a melhoria da situação das mulheres, tendo o Brasil assinado tais compromissos (COSTA, 2014, p. 171). Também no Plano da Década da Mulher, declarada entre os anos de 1975 e 1985, havia a previsão da criação de organismos governamentais com orçamento e equipe adequados, para a promoção da igualdade de gênero (COSTA, 2014, p. 172). Nesse sentido, embora fosse notável o distanciamento entre Estado e sociedade no Brasil e o próprio movimento feminista, ocupado pela luta contra a repressão, rejeitasse o Estado como espaço legítimo de participação e não pautasse a criação de tais mecanismos, o país já sofria certa pressão internacional para uma mudança de postura em relação aos direitos da mulher (MARIANO, 2001).

A partir de meados da década de 1980, o contexto de redemocratização iniciou um processo de maior participação de mulheres no cenário político e de ampla presença de movimentos feministas, os quais, influenciados pelo contexto internacional e pelos debates da Conferência da Mulher de Nairóbi, em 1985, que reiteraram a importância de mecanismos governamentais para a promoção dos direitos das mulheres, passaram a reivindicar a instalação de tais organismos no Brasil (COSTA, 2014, p. 172). Nesse cenário, foi criado, em 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), como um dos primeiros esforços governamentais a nível nacional, na América Latina, voltado especificamente para a promoção dos direitos da mulher.

Antes da criação do CNDM a nível nacional, porém, algumas experiências estaduais já haviam sido registradas no Brasil, como em Minas Gerais, em São Paulo e no Rio de Janeiro. O caso paulista foi o primeiro no país, tendo sido criado, em 1982, o chamado Conselho Estadual da Condição Feminina. Esses conselhos, porém, eram fortemente criticados por feministas, que apontavam problemas em suas estruturas, como a ausência de poderes deliberativo e executivo, a falta de recursos humanos e financeiros suficientes, além de um baixo grau de representatividade, atribuído ao fato de os conselhos contarem, em suas composições, com mulheres filiadas a partidos do governo, mas não da oposição (ALVAREZ, 2004, p. 105). Sofriam críticas ainda o caráter híbrido dos conselhos, que envolviam Estado e

movimentos sociais sem, contudo, definirem com clareza o papel que deveria ser desempenhado pelo Estado e o grau de controle social que os movimentos feministas e de mulheres poderiam exercer (ALVAREZ, 2004, p. 104).

O modelo do conselho estadual de São Paulo, que combinava sociedade civil e representantes de secretarias do estado, apesar de criticado, foi replicado em diversos outros órgãos, inclusive no CNDM, que foi criado com caráter meramente consultivo, com membros da sociedade civil indicados pelo presidente da República, em função de notória atuação (COSTA, 2014, p. 174). Dessa maneira, ao reproduzir problemas do protótipo estadual, o CNDM tinha importância simbólica, mas um âmbito de atuação muito limitado. O Conselho teve importante papel na defesa dos direitos da mulher no período da Constituinte, assegurando que a plena cidadania às mulheres fosse incluída no texto constitucional de 1988. O caráter meramente consultivo do organismo, porém, restringia sensivelmente seu poder de atuação e, a partir de 1989, essa realidade se acentuou, quando o conselho perdeu sua já reduzida autonomia administrativa e financeira.

Sem autonomia orçamentária, estrutura e equipe próprias e diante de um distanciamento entre o Conselho e os movimentos sociais, a criação de um órgão verdadeiramente efetivo para a elaboração de políticas públicas para as mulheres, que soubesse dialogar com os movimentos sociais, inserir as pautas destes na agenda do governo e pudesse efetivamente agir, permaneceu um desafio. Nesse cenário, os movimentos de mulheres mantiveram em suas agendas as reivindicações por mecanismos governamentais executivos, e não mais consultivos apenas, que tivessem autonomia orçamentária e estrutura própria, no modelo de secretarias ou coordenadorias (COSTA, 2014, p. 174).

Apenas em 1988, com a consolidação do processo de transição democrática, a promulgação da Constituição Federal e o fortalecimento dos movimentos sociais, no processo, surgiram os primeiros projetos, na administração pública a nível municipal e estadual, de mecanismos com *status* de secretarias, o que lhes daria maior poder de ação (COSTA, 2014, p. 174). Tais mecanismos, que ficaram conhecidos como Coordenadorias da Mulher, foram os primeiros organismos com características propriamente de agências de políticas para as mulheres no país, em função de apresentarem estruturas e orçamentos próprios. A ideia era de que tais organismos deveriam estar localizados no poder executivo, ter capacidade para dialogar com os movimentos sociais sem cooptá-los para o Estado e

exercer um trabalho de assessoria, avaliação e coordenação das políticas para as mulheres (ALVAREZ, 2004, p. 105). A primeira coordenaria do país foi criada em São Paulo, em 1988, pela então prefeita do município, Luiza Erundina. Também no estado de São Paulo, em Santo André, foi criada no mesmo ano uma Assessoria da Mulher, subordinada ao gabinete do então prefeito da cidade, Celso Daniel.

A nível nacional, todavia, permaneceu um vácuo em relação a um órgão autônomo voltado exclusivamente à promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero. A partir de 1995, com a presidência de Fernando Henrique Cardoso e o cenário internacional favorável a avanços na promoção dos direitos das mulheres, em função da grande mobilização em torno da Conferência de Pequim e dos resultados nela obtidos, o CNDM voltou a emergir, no contexto doméstico, com certa importância. Apesar disso, os problemas de sua estrutura, como o caráter meramente consultivo e sua falta de autonomia, mantiveram-se.

No fim da segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, porém, em 2002, foi criada a Secretaria dos Direitos das Mulheres (SEDIM), em atenção às reivindicações dos movimentos de mulheres. O novo mecanismo teria como função criar redes com outros ministérios para a formulação de políticas públicas e teria poder para a implementação de medidas concretas, tendo sido recebido pelos movimentos organizados como uma vitória. Apesar disso, sua ação foi consideravelmente limitada e frustrada, uma vez que a Secretaria manteve-se subordinada ao Ministério da Justiça, não possuindo uma ação plenamente independente, e encontrou problemas, em função de uma má definição de sua estrutura administrativa e de suas atribuições (BOHN, 2010, p. 87).

Desse modo, considera-se que, apenas em 2003, com a criação da SPM pelo então presidente Lula, houve uma efetiva mudança de postura do governo federal brasileiro em relação à promoção dos direitos das mulheres, graças à instituição de uma unidade que pode ser avaliada à luz das perspectivas do feminismo de Estado. Na literatura, diz-se que, embora seja preciso reconhecer que o governo empreendia esforços desde 1985 em relação a políticas para as mulheres, até 2003, estes traduziam-se apenas no reconhecimento de direitos. Já a partir de 2003, as ações voltaram-se para a implementação de políticas que efetivassem tais direitos (COSTA, 2014, p. 178).

### **3.3 A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República**

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República foi criada, já no primeiro dia de governo do primeiro mandato do então presidente Lula, por meio da Medida Provisória nº 103, de 2003 (BRASIL, 2003a), que mais tarde foi convertida na Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003b). Conforme o art. 22 da lei dispunha, as competências previstas para a SPM envolviam:

assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e até três Subsecretarias. (BRASIL, 2003b)

Nesse sentido, percebe-se que as funções da SPM, desde o início, superaram as atividades apenas consultivas e envolveram a implementação e a execução de projetos, o que se tornou possível por meio da existência de uma estrutura organizacional e orçamento próprios para a Secretaria. A importância de tal autonomia encontra apoio na literatura sobre feminismo de Estado, segundo a qual, embora os condicionantes do sucesso de uma agência de políticas para as mulheres variem muito e tenham estreitas relações com os contextos domésticos em que as instituições se inserem, há um conjunto de condições que, em geral, costumam ser encontradas em casos bem-sucedidos. Esses fatores, segundo Rai (2003), são: a localização da agência em posição de alto nível na hierarquia da tomada de decisões, a fim de que haja maior influência sobre as políticas governamentais; a clareza do mandato da instituição e de suas responsabilidades; a detenção de recursos humanos e financeiros adequados; a existência de relações com grupos da sociedade civil voltados à promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero; e a existência de controle social ou de uma responsabilidade de prestação de contas, por parte da agência.

A estrutura prevista no texto legal de criação da SPM manteve-se quase inalterada até 2015, quando, por força da Medida Provisória nº 696, a autonomia da pasta foi suprimida, assim como ocorreu com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR) e com a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), tendo sido os temas fundidos no então novo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (BRASIL, 2015), que, em 2016, passou a ser o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (BRASIL, 2016a), já tampouco existente. A estrutura inicial da agência, porém, apresentava, de diversas formas, as características cruciais apontadas pelo feminismo de Estado para que instituições estatais voltadas à promoção dos direitos das mulheres obtenham sucesso.

Primeiramente, já na criação da SPM, buscou-se uma definição adequada de suas funções, conforme o texto legal acima destacado demonstra, a fim de que a instituição não sofresse problemas que afetaram suas predecessoras e não tivesse seu poder de ação restringido, como ocorreu com os conselhos estaduais criados na década de 1980. Ademais, conforme estudos revelam, a Secretaria recebeu contínuos e consideráveis aportes financeiros por parte do governo federal (BOHN, 2010), sendo notável que, a partir de sua constituição, houve a tentativa de prover a agência com recursos financeiros adequados e que permitissem sua atuação. Nesse sentido, dados obtidos a partir do Portal da Transparência do Governo Federal permitem verificar que, em termos de aplicações diretas do governo para gastos como equipamentos e material permanente, pagamentos de pessoal, obrigações tributárias e contributivas e aquisição de materiais de consumo, entre outros, a SPM foi contemplada com um volume crescente, tendo as verbas destinadas a ela crescido de um montante que representava apenas 0,04% das aplicações destinadas ao Gabinete da Presidência da República, ao qual estava subordinada, para o equivalente a 0,87% daquele orçamento, em 2015<sup>17</sup>. Esses dados podem ser verificados abaixo, na figura 1, que demonstra o crescimento das verbas recebidas pela SPM entre os gastos do governo federal.

---

<sup>17</sup> O Portal da Transparência do Governo Federal foi lançado pela Controladoria-Geral da União, em novembro de 2004 e, por isso, estão disponíveis nele dados a partir daquele ano. Desse modo, embora a SPM tenha sido criada em 2003, apenas foi possível consultar seus dados a partir de 2004.

Figura 1 - Porcentagem das aplicações diretas da Presidência República representada pela SPM

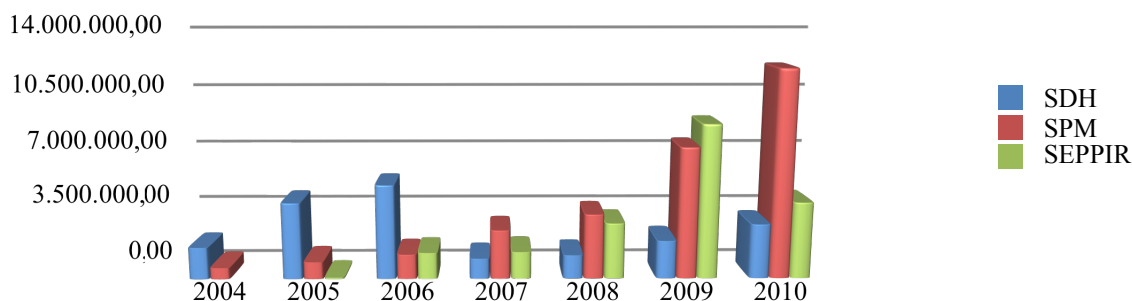
Ano	Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional	Aplicações destinadas pelo Governo Federal à Presidência da República (PR)	Total destinado à SPM	Porcentagem representada pela SPM nos gastos da PR
<b>2004</b>	732.430.151.665,43	1.559.625.950,88	652.705,17	<b>0,04%</b>
<b>2005</b>	890.544.947.226,17	1.730.954.517,77	984.395,99	<b>0,05%</b>
<b>2006</b>	937.826.907.236,56	2.078.823.246,29	1.429.013,56	<b>0,06%</b>
<b>2007</b>	938.780.222.770,44	2.689.850.705,66	2.844.374,82	<b>0,10%</b>
<b>2008</b>	931.122.144.673,70	3.745.168.028,38	3.759.912,96	<b>0,10%</b>
<b>2009</b>	1.101.075.288.509,81	5.382.707.699,57	7.624.714,16	<b>0,14%</b>
<b>2010</b>	1.044.954.183.925,74	5.226.777.051,49	12.066.398,89	<b>0,23%</b>
<b>2011</b>	1.286.987.980.853,56	6.358.043.997,55	9.328.805,45	<b>0,14%</b>
<b>2012</b>	1.395.266.065.163,62	6.142.332.835,98	12.672.588,11	<b>0,20%</b>
<b>2013</b>	1.466.525.734.735,77	8.378.906.166,84	24.183.455,88	<b>0,28%</b>
<b>2014</b>	1.860.961.397.464,20	8.875.697.277,74	59.320.959,83	<b>0,66%</b>
<b>2015</b>	1.906.706.918.048,62	9.589.176.192,26	83.653.991,47	<b>0,87%</b>

Fonte: dados retirados do Portal da Transparência do Governo Federal; cálculos e tabela feitos pela autora.

A atenção do governo federal à SPM em termos financeiros igualmente pode ser constatada se comparadas aplicações diretas por ela recebidas e aquelas destinadas às demais secretarias vinculadas à Presidência da República no período, que eram a SDH e a SEPPIR. Conforme as figuras 2 e 3 demonstram, tais aplicações na SPM ocorreram, em regra, em montantes muitos superiores aos destinados à SEPPIR, acentuando-se a diferença em 2010 e tendo a mesma sido mantida como tal ao longo de todo o governo Dilma<sup>18</sup>. Já em relação à SDH, a análise dos dados revela que, embora esta tenha recebido, em geral, aportes financeiros maiores do que a SPM, houve um período, durante o governo Lula, em que tal regra se inverteu e a última recebeu valores muito superiores.

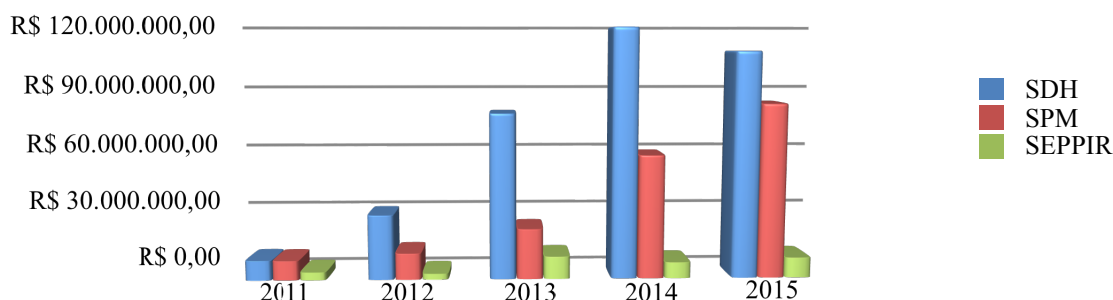
<sup>18</sup> A SEPPIR foi criada apenas no final de 2004 e, por isso, apenas constam dados financeiros para ela, no Portal da Transparência, a partir de 2005.

Figura 2 - Aplicações diretas do Governo Federal  
(2004-2010)



Fonte: dados retirados do Portal da Transparência do Governo Federal; gráfico elaborado pela autora.

Figura 3 - Aplicações diretas do Governo Federal  
(2011-2015)



Fonte: dados retirados do Portal da Transparência do Governo Federal; gráfico elaborado pela autora.

A comparação com tais secretarias também vinculadas ao gabinete da Presidência faz-se importante em função do caráter semelhante por elas apresentado, centrado na articulação e na coordenação com os demais órgãos da administração pública. Se comparado o orçamento da SPM e mesmo as aplicações diretas recebidas pela Secretaria com os valores destinados a ministérios considerados propriamente finalísticos, como os Ministérios da Saúde ou da Educação, encontram-se diferenças muito altas, que podem, equivocadamente, sugerir que as políticas para as mulheres não teriam recebido tanta atenção financeira no período em análise<sup>19</sup>. A SPM, contudo, exercia, em relação a tais ministérios, forte papel de

<sup>19</sup> A título exemplificativo, conforme dados do Portal da Transparência, no ano de 2010, quando os gastos diretos do governo federal com a SPM atingiram seu máximo ao longo dos mandatos de Lula (cerca de 12 milhões, conforme dados da figura 1), tais gastos superaram 32 bilhões de reais para o Ministério da Educação e 18 bilhões para o Ministério da Saúde. Em 2015, quando as aplicações diretas do governo federal para a SPM foram mais altas (cerca de 83 milhões, tal como apontado na figura 1), esses valores foram superiores a 85 bilhões para a Educação e 38 bilhões para a Saúde.



coordenação, para que eles passassem a implementar a perspectiva de gênero em suas ações e a destinar maiores parcelas de suas verbas ao tema. Por essa razão, a execução de políticas que considerassem a dimensão de gênero em áreas abordadas pelos demais ministérios era alocada sob os orçamentos de tais órgãos e não sob o da SPM, não tendo sido este, no período, representante exclusivo dos gastos do governo federal em políticas para as mulheres<sup>20</sup>.

Também no âmbito dos recursos humanos, a considerável independência organizacional garantida à Secretaria destaca-se como um elemento relevante e determinante para seu bom funcionamento como agência de políticas para as mulheres do ponto de vista do feminismo de Estado. Tal característica foi assegurada pelo grande diferencial da SPM em relação a todos os esforços de constituição de organismos voltados à promoção dos direitos das mulheres que a antecederam, que foi, até 2015, sua localização privilegiada na estrutura governamental. A SPM foi criada como parte do gabinete da Presidência da República, o que a colocou no centro do poder de um regime presidencial. Além disso, a chefe da Secretaria recebeu o *status* oficial de ministra de Estado, o que tem importância na medida em que, conforme aponta Bohn (2010), a aproxima do chefe do Poder Executivo, a coloca em igualdade com os gestores dos demais temas gerenciados pelo governo e lhe confere maiores capacidades administrativa e de introdução de uma perspectiva de gênero nas políticas públicas, visto a garantia de um amplo acesso ao momento inicial de formulação destas, nos demais ministérios.

Em função de tal posição privilegiada, já em sua criação, previu-se uma estrutura organizacional própria, com até três subsecretarias, um gabinete e a incorporação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que não foi, portanto, extinto, mas integrado à nova agência, garantindo a esta a oportunidade de somar à sua estrutura a experiência já acumulada pelo Conselho. A Secretaria dos Direitos das Mulheres (SEDIM), que havia sido criada em 2002, por sua vez, não foi apenas incorporada, mas absorvida na estrutura da SPM. Em 2010, a organização da SPM teve ainda o acréscimo de uma Secretaria Executiva, quando o mecanismo deixou de ser uma Secretaria Especial da Presidência da República e foi promovido à condição efetiva de Ministério. A partir de então, a SPM passou a ser denominada apenas Secretaria de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2010). Tal alteração revestiu-se de importância simbólica e também prática, como pode ser verificado, por

---

<sup>20</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 9 out. 2007, nº 993.

exemplo, a partir do impacto provocado sobre a ordem de oradores em eventos internacionais: com a condição efetiva de Ministério, a chefe da pasta passou a ser não apenas autoridade com *status* de ministra, mas efetivamente ministra de Estado e, dessa maneira, obteve preferência na ordem de fala nos foros multilaterais<sup>21</sup>.

No período estudado, a Secretaria contou com quatro ministras: Emília Fernandes, entre janeiro de 2003 e janeiro de 2004; Nilcéa Freire, entre fevereiro de 2004 e dezembro de 2010; Iriny Lopes, entre janeiro de 2011 e fevereiro de 2012; e Eleonora Menicucci, de fevereiro de 2012 até outubro de 2015, quando a pasta perdeu sua autonomia e Menicucci se tornou Secretária Especial de Políticas para as Mulheres do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. A escolha de tais nomes é mais um fator que revela a importância dada pelos governos Lula e Dilma à pasta, uma vez que não apenas foi criada e mantida uma agência de políticas para as mulheres, mas também foram inseridas lideranças com histórico de ativismo feminista em sua estrutura, abrindo-se espaço para que a burocracia brasileira passasse a ser integrada também por “femocratas”.

A primeira líder da Secretaria, Emília Fernandes, é política brasileira que se destacou por ter sido a primeira mulher a ser eleita senadora pelo Rio Grande do Sul, em 1995, e a presidir uma Comissão Permanente no Senado Federal<sup>22</sup> e por ter coordenado a Bancada Feminina do Congresso Nacional e presidido a Comissão Parlamentar para criação do Prêmio Bertha Lutz, instituído pelo Senado para agraciar mulheres que tenham oferecido relevantes contribuições à promoção dos direitos das mulheres e à defesa da igualdade de gênero no Brasil (CPDOC, 2009). Além disso, destacou-se como relatora no processo de adesão do Brasil ao Protocolo Facultativo à CEDAW, no Senado<sup>23</sup>. À frente da SPM, suas ações de maior destaque foram a conquista de que a titularidade do cartão magnético do Programa Fome Zero fosse assegurada às mulheres<sup>24</sup> e a implementação do Disque Mulher, que mais tarde se tornou o “Ligue 180”, sendo este um número telefônico gratuito para denúncias de violência contra as mulheres. Inicialmente, o serviço era apenas nacional, mas, como será visto adiante, ele foi internacionalizado por meio da cooperação entre a SPM e o MRE e instalado em diversos postos do serviço exterior nacional.

---

<sup>21</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 30 abr. 2010, nº 433.

<sup>22</sup> Fernandes presidiu a Comissão de Infraestrutura do Senado, entre 1999 e 2000.

<sup>23</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 3 mar. 2003, nº 303.

<sup>24</sup> SERE para BRASEMB Assunção, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 30 maio 2003, nº 274.

Já Nilcéa Freire, a ministra que permaneceu à frente da Secretaria por mais tempo, é professora universitária na área de ciências médicas e foi a primeira mulher a tornar-se reitora de uma universidade pública no estado do Rio de Janeiro, quando eleita para o cargo na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Sob sua gestão na SPM, foram implantadas políticas públicas consideradas importantes conquistas para a promoção dos direitos das mulheres no país, como a aprovação da Lei Maria da Penha, a formulação e execução do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e a adoção de programas como o “Gênero e Diversidade na Escola”, para a capacitação de profissionais da área de educação em temas de gênero, sexualidade, orientação sexual e relações étnico-raciais (PEREIRA et al., 2007); e o “Pró-Equidade de Gênero e Raça”, com o objetivo de disseminar novas concepções de gestão de pessoas e de cultura organizacional que promovam a igualdade entre mulheres e homens no mundo do trabalho (SPM, 2015a), e ao qual o MRE iniciou o processo de adesão em 2014, após sugestão da Carta das Mulheres Diplomatas ao Ministro de Estado, conforme relatado no capítulo anterior. Além disso, durante a gestão de Freire, a Secretaria assumiu um intenso papel em articulações internacionais, tendo sido a ministra, por exemplo, delegada brasileira frente à Conferência Regional sobre a Mulher Latino-Americana e Caribenha, ligada à CEPAL e junto à Comissão Interamericana de Mulheres, na qual foi a primeira representante brasileira a exercer sua presidência, no período de 2004 a 2006.

Iriny Lopes, por sua vez, foi a primeira ministra para a SPM escolhida pela presidenta Dilma Rousseff e, igualmente, apresentava um currículo de defesa dos direitos das mulheres. Lopes possuía longa trajetória política, tendo sido, como deputada federal, uma das relatoras da Lei Maria da Penha. Além disso, havia presidido, em 2005, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, e integrado comissões especiais sobre o ano da mulher, em 2005, e sobre o projeto de lei PL 1.399 de 2003, que propunha o Estatuto da Mulher (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Lopes foi substituída, porém, em apenas um ano, por Eleonora Menicucci, igualmente um nome com histórico de ativismo pelos direitos das mulheres. Menicucci é socióloga, militante de causas feministas como a defesa da descriminalização do aborto no Brasil e, antes de assumir a pasta, ocupava o cargo de pró-reitora de extensão da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), onde liderava o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde da

Mulher e Relações de Gênero. Outrossim, sua trajetória acadêmica conta com diversas participações em conselhos, comissões e consultorias em políticas públicas e direitos das mulheres, tendo inclusive participado do CNDM, entre 2004 e 2011, como membro do Grupo Técnico de elaboração dos Editais para Pesquisas de Gênero (SPM, 2012). Em sua gestão à frente da SPM, foram inauguradas as primeiras Casas da Mulher Brasileira, iniciativas muito aclamadas inclusive no âmbito da ONU e que representam um dos eixos do programa “Mulher: Viver sem Violência”, o qual objetiva integrar e ampliar os serviços públicos voltados às mulheres em situação de violência, por meio da articulação dos atendimentos especializados em saúde, justiça, segurança pública, rede socioassistencial e promoção da autonomia financeira (SPM, 2015b). Além disso, durante sua gestão foram realizadas também diversas articulações para a aprovação da Lei do Feminicídio, ocorrida em 2015, que tornou crime hediondo o assassinato de mulheres decorrente de violência doméstica ou de discriminação de gênero (SPM, 2015c).

Menicucci, ao assumir a Secretaria, afirmava ter como um dos objetivos de sua gestão manter um diálogo permanente com os movimentos feministas e de mulheres, o que representava uma continuidade para aquela burocracia, pois os estudos já desenvolvidos sobre a SPM apontam sucesso, desde a sua criação, nas relações desenvolvidas com tais movimentos. A literatura sobre feminismo no país considera que a criação da SPM representou um marco no Estado brasileiro, que passava a reconhecer que a desigualdade entre homens e mulheres representa um entrave ao crescimento socioeconômico, político e democrático e que, assim, buscava criar mecanismos que neutralizassem a tradição conservadora e patriarcal do Estado nacional, por meio da inclusão de mulheres e de uma perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas (BANDEIRA; MELO, 2014, p. 138). Em função de tal mudança de postura e buscando ampliar o relacionamento entre Estado e sociedade civil, a SPM introduziu um novo modelo de gestão, no qual as beneficiárias das políticas formuladas no âmbito da agência poderiam exercer controle social sobre suas ações (BANDEIRA; MELO, 2014, p. 138).

Com tal prática, resultou-se em um relacionamento que vem sendo descrito como de cooperação e não de cooptação dos movimentos sociais pelo Estado, uma vez que não há confusão entre os dois lados de tal relação, mas sim clareza de que a SPM não se coloca como representante de movimentos sociais, mas como órgão estatal efetivamente aberto à

participação da sociedade civil na formulação e na avaliação das políticas públicas (BOHN, 2010, p. 101). Um exemplo de ação da SPM que costuma ser citada como um caso de grande interação entre Estado e sociedade foi a movimentação para a aprovação da Lei Maria da Penha, cuja edição despertou diversos debates e grande mobilização social (COSTA, 2014). O processo de elaboração do texto da lei iniciou-se com um consórcio de ONGs feministas, que elaborou um anteprojeto de lei para prevenção e punição da violência contra a mulher, o qual foi apresentado à ministra Nilcéa Freire, em 2004. A partir de então, em março daquele ano, a SPM constituiu grupo de trabalho interministerial, que se reuniu por oito meses, para elaborar um projeto de lei, tendo como subsídio o anteprojeto elaborado pelo consórcio de ONGs<sup>25</sup>. Além disso, também na elaboração de projetos para a execução da lei a participação da sociedade civil foi estimulada, tendo a SPM lançado, em 2007, edital público convocando ONGs e instituições universitárias, organizadas sob o modelo de consórcios, para a apresentação de propostas de instalação de observatórios de monitoramento da aplicação do novo diploma legal<sup>26</sup>.

O controle exercido pela sociedade civil em relação às ações da SPM pode ser melhor observado, porém, especialmente pelas ações do CNDM após sua integração à Secretaria, quando passou a contar, em sua composição, com membros da sociedade civil, escolhidas em processo seletivo para mandatos de três anos, e do governo, facilitando a interação entre esses agentes<sup>27</sup>. Outrossim, o controle social também foi significativamente exercido por meio da realização das Conferências da Mulher e da existência do Comitê de Monitoramento dos chamados Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM). Até 2015, houve três PNPM, lançados em 2004, 2008 e 2013 e resultantes dos debates realizados em três Conferências Nacionais promovidas pela SPM e com participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, em 2004, 2007 e 2011 (BANDEIRA; MELO, 2014, p. 140). Com os PNPM, a perspectiva de gênero foi inserida em definitivo nos dois principais documentos relativos ao financiamento e ao planejamento do poder público no país, que são o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias<sup>28</sup>. Desse modo, os planos, cujas implementações

---

<sup>25</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 1º mar. 2007, nº 142.

<sup>26</sup> SERE para BRASEMB Assunção, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 14 maio 2007, nº 332.

<sup>27</sup> Informações sobre a nova estrutura do CNDM são encontradas em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>28</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 21 fev. 2008, nº 113.

foram tarefa da SPM em coordenação com os demais ministérios, significaram a principal ação de articulação pela inserção da perspectiva de gênero nas políticas públicas e, por isso, o fato de terem contado, em suas formulações, com participação ativa dos movimentos sociais representou um momento significativo da interação entre o Estado brasileiro, por meio da SPM, e a sociedade civil, para a promoção da igualdade de gênero.

O I PNPM manifestava em seu texto, com clareza, perspectivas da agenda feminista, ao afirmar como pressuposto da política nacional para mulheres a ideia de que a “definição dos papéis sociais de homens e mulheres é uma construção histórica, política, cultural e um componente estrutural das relações sociais e econômicas” (BRASIL, 2004) e que, por isso, o plano buscava romper com a visão corrente, responsável pela desqualificação e pela discriminação da mulher e do papel desta na sociedade. Além disso, todos os planos traziam como princípios da política nacional apresentada a igualdade e o respeito à diversidade, a equidade, a autonomia das mulheres, a laicidade do Estado, a universalidade das políticas, a justiça social, a transparência dos atos públicos e a participação e o controle social. O III PNPM ressaltou ainda, expressamente, como um de seus princípios, a transversalidade como orientadora de todas as políticas públicas (BRASIL, 2013, p. 10).

O primeiro plano trazia objetivos, metas, prioridades e planos de ação em quatro áreas temáticas: mercado de trabalho, educação, saúde das mulheres e enfrentamento à violência contra as mulheres. Já o II PNPM manteve a atenção a esses campos e adicionou seis áreas, as quais foram mantidas no III PNPM: mulheres em espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; direito à terra e mulheres do campo e da floresta; cultura, esporte, comunicação e mídia; enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; mulheres jovens, idosas e com deficiência (BRASIL, 2008). Nesse sentido, a observação dos pressupostos, dos princípios e das áreas de atenção dos PNPM revela que os planos e, portanto, a política nacional conduzida pela SPM, não apenas se guiavam por pautas do movimento feminista, como traziam a atenção à sociedade civil em diversos aspectos e, inclusive, sofreram ampliações e atualizações conforme as demandas debatidas nas Conferência Nacionais que os originaram. É nesse diapasão que os planos passaram a, por exemplo, incluir expressamente a transversalidade, que é uma demanda crescente nos debates sobre políticas de gênero da última década. Percebe-se, assim, que, em termos de interação com movimentos feministas e de mulheres, a atuação doméstica da SPM

revela um forte caráter de agência de políticas para as mulheres, nos moldes definidos pela literatura em feminismo de Estado.

Em 2016, após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, mesmo o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, ao qual a Secretaria de Políticas para as Mulheres havia sido integrada, foi extinto e suas competências, órgãos e entidades sob supervisão foram transferidos para o Ministério da Justiça, que passou a ser chamado de Ministério da Justiça e Cidadania (BRASIL, 2016b). Posteriormente, em maio de 2017, foi editada a Medida Provisória nº 782 (BRASIL, 2017b), que transferiu a SPM para a Secretaria de Governo, tendo ela, atualmente, a condição de Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República.

Em razão das diversas mudanças estruturais sofridas pela SPM a partir de 2015, este trabalho analisará o período de sua criação, em 2003, até o final do ano de 2015, quando a Secretaria perdeu seu *status* de organismo autônomo na estrutura do governo federal. Não obstante, no período analisado, o órgão possuísse características básicas que, em geral, são necessárias ao sucesso dos mecanismos de promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero, conforme observado, o efetivo êxito de tais organismos apenas pode ser avaliado se considerado o contexto sociopolítico e econômico em que se inserem e a partir da análise de temas específicos. Tais elementos foram demonstrados pelos estudos sobre o feminismo de Estado quando o RNGS, por exemplo, escolheu assuntos determinados (conforme já mencionado, tais temas foram: aborto, qualificação profissional, prostituição, representação política e um tema específico e prioritário de cada local) para avaliar a atuação das agências de políticas para as mulheres em relação a cada um deles.

Nesse sentido, a análise específica da política externa, como um dos temas de atuação da SPM no período observado, configura um elemento importante para os estudos sobre o trabalho da Secretaria e os avanços por ela alcançados. Como mecanismo com status de ministério e, em atenção às competências previstas em sua criação, que incluíam expressamente o dever da SPM de realizar cooperação com organismos internacionais, a Secretaria atuou no plano internacional em diferentes instâncias, como a ONU, a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o grupo tripartite IBAS, entre Brasil, Índia e África do Sul e a Comissão Interamericana de Mulheres, como a já mencionada presidência da então

ministra Nilcéa Freire revela (SPM, 2014). Para tal atuação, a SPM agiu por meio de sua Assessoria Internacional, porém não apenas, tendo contado com a cooperação transversal com os movimentos de mulheres e a coordenação com o Ministério das Relações Exteriores. Essa relação deve ser, portanto, investigada, a fim de se identificar em quais ações específicas tais interações ocorreram e quais os reais efeitos dessa ação conjunta para a política externa, conforme será abordado no próximo capítulo.



## **4 SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES E ITAMARATY**

A SPM, como descrito no capítulo anterior, por sua estrutura, pode ser considerada uma agência de políticas para as mulheres, nos termos estudados na literatura sobre feminismo de Estado. A fim de avaliar seu sucesso em desempenhar as funções atribuídas a tais mecanismos, é preciso verificar as ações tomadas, o papel da sociedade civil nelas, como afetaram as políticas e debates já em curso e a inserção de tais práticas em temas antes considerados desconectados da perspectiva de gênero. Nesse sentido, já tendo sido avaliado o histórico da política externa em relação à promoção dos direitos das mulheres, cabe agora avaliar, a partir de tais aspectos apontados, os impactos da SPM, como um dos agentes com interação sobre tal política, para sua formulação.

### **4.1 Ações conjuntas**

As atribuições da SPM, como já apresentado, foram estabelecidas pelo art. 22 da Lei nº 10.683/2003, que dispôs sobre sua constituição e previu que a Secretaria deveria realizar a articulação, a promoção e a execução de coordenações e cooperações em políticas para as mulheres, tanto com órgãos nacionais como com organismos internacionais. Dessa maneira, a Secretaria foi pensada, em sua própria criação, como um mecanismo apto a estabelecer relações no âmbito internacional e, em sendo o MRE o principal responsável pelas relações exteriores e a política externa do país, é possível, automaticamente, pressupor que a realização de cooperações internacionais por parte da SPM partiu de coordenações com o Itamaraty. A análise de documentos do período e diálogos com pessoas envolvidas na dinâmica entre os dois órgãos da administração pública confirmam tal percepção.

Os resultados obtidos sugerem uma forte coordenação entre os órgãos, que se intensificou ao longo dos anos e teve seu ápice entre 2009 e 2013, período em que foi possível selecionar para a pesquisa expedientes telegráficos emitidos pelo Itamaraty com menções à SPM em número superior ao dobro dos anos iniciais. No ano de 2003, apenas 27 desses expedientes citavam a Secretaria; em 2004, foram 42; em 2005, 45; em 2006, 30; em 2007, 52; em 2008, 41; em 2009, 70; em 2010, 88; em 2011, 104; em 2012, 112; em 2013, 94; em 2014, 66; e em 2015, 78. Nota-se, assim, que referências à SPM passaram a ser mais recorrentes, ao longo dos anos, nas comunicações internas do Itamaraty, as quais abordam

temas e ações em política externa. Ademais, mesmo quando tais menções à Secretaria apresentaram decréscimo, o total manteve-se bem acima dos níveis iniciais, verificados nos anos logo após sua criação, quando o órgão ainda se consolidava.

Essa intensificação das interações entre a SPM e o MRE pode ser identificada, primeiramente, por meio da análise dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. No I PNPM, o MRE é citado apenas na prioridade 5.1, a qual dispõe sobre a necessidade de capacitar e qualificar agentes públicos em temas de gênero, raça e direitos humanos e propõe, especificamente, como ação a ser adotada a inserção de módulo sobre gênero nos cursos de formação do Instituto Rio Branco, sendo o MRE colocado, no plano, como corresponsável pela ação com a SPM (BRASIL, 2004, p. 88). Diferentemente, porém, no II PNPM, publicado em 2008, o Itamaraty foi incluído como parceiro em uma série de ações, voltadas a diferentes objetivos, como a promoção da autonomia econômica e financeira das mulheres por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio (BRASIL, 2008, p. 43); a garantia do cumprimento da legislação e a valorização do trabalho doméstico remunerado e não remunerado (BRASIL, 2008, p. 48); o enfrentamento da violência contra as mulheres, jovens e meninas vítimas do tráfico e da exploração sexual (BRASIL, 2008, p. 112); a igualdade na ocupação de postos de decisão nas distintas esferas do poder público (BRASIL, 2008, p. 127); e a produção, a organização e a disseminação de dados, estudos e pesquisas que tratem das temáticas de gênero, raça e etnia, violência contra as mulheres, orientação sexual e direitos humanos (BRASIL, 2008, p. 196).

Já no III PNPM, além de ser novamente incluído como parceiro da SPM e de outros órgãos também designados em diversas ações, o Itamaraty foi inserido em uma multiplicidade de objetivos e de políticas como corresponsável por sua efetivação. Tais ações envolviam a promoção da cooperação bilateral sobre políticas para as mulheres, do campo e da cidade, entre países do Mercosul (BRASIL, 2013, p. 16); apoio à cooperação bilateral sobre políticas de trabalho para as mulheres, em especial, no âmbito da América Latina e do Caribe (BRASIL, 2013, p. 17); implementação das recomendações do comitê da CEDAW sobre mortalidade materna (BRASIL, 2013, p. 36); criação de serviços de atendimento às mulheres migrantes em situação de violência nas fronteiras (BRASIL, 2013, p. 45); capacitação para a atuação das autoridades consulares e das polícias federais estrangeiras e brasileiras no atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoa; fomento da cooperação internacional e

de novos acordos bilaterais e multilaterais para o atendimento das mulheres brasileiras em situação de violência, tráfico de pessoas e exploração sexual no exterior (BRASIL, 2013, p. 49); e apoio à cooperação bilateral sobre políticas para as mulheres rurais no âmbito Sul-Sul e em especial no Mercosul (BRASIL, 2013, p. 69).

O desenvolvimento e a implementação de tais políticas previstas nos PNPM podem ser observados por meio dos expedientes telegráficos emitidos pelo MRE. Neles, as referências à SPM ocorrem em debates sobre: participação e organização de eventos, nacionalmente e internacionalmente; apoio a candidaturas e indicação de nomes para a ocupação de cargos em foros multilaterais; estabelecimento de relações bilaterais; instruções sobre posicionamentos em debates multilaterais e sobre posturas a serem adotadas em negociações de resoluções; fornecimento de respostas a questionários internacionais; e aprimoramento da assistência a brasileiras no exterior. Em todas essas interações, os temas abordados são correlatos àqueles das políticas previstas nos PNPM.

Desde o primeiro ano de atuação da SPM, as coordenações relativas à promoção de encontros e à participação das chefes de pasta ou de representantes da Secretaria em eventos internacionais sobre os direitos das mulheres são forma de interação entre o MRE e a Secretaria que chama a atenção, na análise dos documentos. Na realização de eventos no Brasil é possível citar, por exemplo, a organização do foro regional "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Propostas para a Cúpula" pela SPM, com apoio do MRE e da então existente Comissão Temporária do Ano Internacional da Mulher Latino-americana e Caribenha do Senado Federal, e em conjunto com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o UNIFEM, o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS), grupos da sociedade civil e o Grupo Parlamentar Interamericano sobre População e Desenvolvimento. O encontro resultou na chamada "Declaração de Brasília", sobre a promoção da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres na região e que foi subsídio para as posições apresentadas pelos países da América Latina e do Caribe na Cúpula Mundial, realizada à margem da AGNU daquele ano<sup>29</sup>. Outros importantes eventos organizados por meio da parceria entre os órgãos foram o seminário internacional "Políticas públicas para as mulheres rurais: balanços e perspectivas", em Brasília, em agosto de 2010<sup>30</sup>,

---

<sup>29</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 9 ago. 2005, nº 55900.

<sup>30</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 25 jun. 2010, nº 665.

e o seminário sobre o mesmo tema, organizado em março de 2013, no Palácio do Itamaraty, e resultante de coordenação entre o MRE, a SPM, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a CEPAL<sup>31</sup>. Além disso, a parceria estudada também promoveu o seminário “Direitos humanos: autonomia econômica e o empoderamento da mulher”, no Rio de Janeiro, em junho de 2011.

Em eventos internacionais, a presença da SPM foi igualmente marcante. Em um dos principais encontros sobre os direitos das mulheres em foros multilaterais, que é a CSW, a Secretaria foi participativa em todos os anos. Já em 2003, logo que o órgão havia sido criado, a então ministra Emília Fernandes, participou da 47ª sessão da Comissão, em Nova York, e, na ocasião, por sua iniciativa, foi feita reunião com as demais delegadas de países do Mercosul, do Chile e da Bolívia, em uma primeira tentativa de coordenação prévia do Mercosul ampliado, para que o grupo assumisse postura mais integrada em outros foros internacionais<sup>32</sup>. Também na sede das Nações Unidas em Nova York, Fernandes compareceu e proferiu discurso, na cerimônia de comemoração do Dia Internacional da Mulher e, naquele ano, o Brasil foi ainda convidado a sediar reunião técnica preparatória para a 48ª sessão da CSW, acerca do papel de homens e meninos para a promoção da igualdade de gênero. Na análise apresentada pelos expedientes telegráficos da época, tal convite foi considerado um indicativo do reconhecimento internacional do papel brasileiro nas discussões sobre a condição da mulher, especialmente a partir da criação da SPM<sup>33</sup>. Ao aceitar a proposta, a Secretaria transmitiu ao Itamaraty indicação de debatedor para compor o grupo de especialistas internacionais que integraria a reunião e sugeriu que o acordo de sede a ser firmado entre o governo brasileiro e a ONU, para a realização do evento, fosse assinado diretamente pela Secretaria Especial, ou ao menos coassinado por ela, junto com o MRE<sup>34</sup>. Essa ação denotou, assim, o interesse do órgão em firmar relações no âmbito externo.

Na 48ª sessão da CSW, a SPM foi representada por Sônia Malheiros Miguel, à época diretora de programas do órgão, e contou com a participação, como assessora da delegação, de Silvia Pimentel, então candidata brasileira ao cargo de perita do Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Comitê CEDAW), graças à

---

<sup>31</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo urgentíssimo, Brasília, 7 fev. 2013, nº 88838.

<sup>32</sup> SERE para BRASALADI, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 11 nov. 2003, nº 387.

<sup>33</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 23 maio 2003, nº 888.

<sup>34</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 15 set. 2003, nº 1739.

indicação endossada pela Secretaria<sup>35</sup>. Em 2005, como já comentado no capítulo 2, Nilcéa Freire chefiou a delegação brasileira para o encontro Pequim+10, que ocorreu como principal agenda da 49ª sessão da CSW, e, na ocasião, alegou que a criação da SPM sintetizaria a prioridade do governo brasileiro às políticas de promoção da igualdade de gênero e de difusão do tema<sup>36</sup>. Freire também chefiou a delegação nacional na 50ª CSW, mas não na 51ª sessão da Comissão, em que não pôde comparecer. Apesar disso, a SPM enviou delegação ao encontro, cuja principal pauta de debates foi o combate à violência contra meninas, tendo a então secretária-adjunta do órgão e chefe da delegação brasileira na ocasião, Teresa Cristina Nascimento Souza, ressaltado avanços brasileiros no tema, como a aprovação da Lei Maria da Penha e a realização do curso de capacitação “Gênero e Diversidade na Escola”<sup>37</sup>.

A chefia de delegações brasileiras a eventos internacionais sobre os direitos das mulheres por parte da SPM foi prática muito recorrente, especialmente a partir de 2005. Em entrevista concedida para este trabalho, uma representante do corpo diplomático inclusive afirmou considerar que tal processo de chefia deu-se de maneira natural, pois, a partir do momento em que a SPM adquiriu uma estrutura institucional já bem organizada e estabelecida, as ministras passaram a se sentir confortáveis para liderar as delegações, tendo tido grande auxílio da assessoria internacional da Secretaria, à época já bem estruturada e com amplo conhecimento nos temas abordados e das agendas a serem cumpridas no exterior (Entrevista 1, de 31 de agosto de 2017).

Em 2008, Nilcéa Freire participou da 52ª sessão da CSW, cujo principal tema foi o financiamento para a igualdade de gênero e o fortalecimento do papel das mulheres, tendo apresentado dados sobre o crescimento orçamentário da SPM e sobre o impulso à alocação de recursos do governo federal para a promoção da igualdade de gênero a partir dos PNPM<sup>38</sup>. Já em 2009, a responsável pela representação da Secretaria na 53ª sessão da comissão foi a então subsecretária de planejamento do órgão, Lourdes Bandeira, tendo sua participação abordado especialmente o tema do combate ao HIV/AIDS entre mulheres (BANDEIRA, 2009). Na 54ª sessão da CSW, em 2010, que representou a celebração dos quinze anos da Conferência de Pequim, a ministra Freire participou e expressou em seu pronunciamento, ocorrido no

---

<sup>35</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 27 fev. 2004, nº 138.

<sup>36</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 24 fev. 2005, nº 181.

<sup>37</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 1º mar. 2007, nº 142.

<sup>38</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 21 fev. 2008, nº 113.

contexto dos debates sobre a criação de uma possível entidade específica das Nações Unidas para o avanço da mulher, o apoio do governo brasileiro à criação do mecanismo, que, para o país, deveria ser forte e independente e, por isso, ter claramente definidas as questões sobre sua governança e financiamento, que garantiriam seu bom funcionamento. Nesse sentido, destaca-se o papel desempenhado pelo Brasil de suporte à criação da ONU Mulheres, originada naquele mesmo ano como resultado de tais discussões, e evidencia-se, especialmente, a participação da SPM em tal apoio, tendo sido a então ministra da pasta inclusive consultada sobre uma possível indicação de uma “mulher do Sul” para a direção da nova agência.<sup>39</sup> Em resposta, Freire indicou a ex-presidente do Chile, Michele Bachelet, que efetivamente se tornou a diretora do órgão.

Por ocasião da 55ª CSW, cujo tema foi o acesso e a participação de mulheres à educação, à formação e à ciência e tecnologia, a SPM enviou subsídios que contribuíram para a formulação dos posicionamentos brasileiros<sup>40</sup> e, em seu pronunciamento na sessão, a então ministra Iriny Lopes reiterou o compromisso brasileiro com a plena implementação dos instrumentos internacionais e regionais sobre direitos das mulheres e com a construção de novos consensos internacionais, como a negociação de uma convenção interamericana sobre direitos sexuais e reprodutivos e uma sobre trabalho doméstico, que é questão que afeta principalmente as mulheres e, no Brasil, as mulheres negras<sup>41</sup>. A 56ª sessão da CSW, com foco no empoderamento das mulheres rurais como caminho para o combate à fome e à pobreza, ocorreu já sob a gestão de Eleonora Menicucci na SPM, que, mantendo a tradição de participação da Secretaria na Comissão, compareceu ao encontro<sup>42</sup>.

A continuidade das participações da SPM em tais sessões permite inferir que a presença e a forte atuação em tais ocasiões não decorria somente de elementos pessoais das líderes da pasta, mas de fato de uma política orientada à valorização dos espaços internacionais. Mesmo que não houvesse sempre a participação da chefe da pasta, que poderia ser interpretada como o máximo engajamento do mecanismo brasileiro de promoção de políticas para as mulheres nos foros internacionais, o envio de representantes da SPM aos eventos internacionais, reiteradamente, era reconhecido nos expedientes telegráficos como um

---

<sup>39</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 29 mar. 2010, nº 1073.

<sup>40</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 27 jan. 2011, nº 80.

<sup>41</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 25 mar. 2011, nº 1006.

<sup>42</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 23 fev. 2012, nº 202.

fortalecimento da projeção e do compromisso brasileiros, no âmbito multilateral, em relação às políticas de promoção da igualdade de gênero e do empoderamento de mulheres<sup>43</sup>. Nesse sentido, embora a então ministra Menicucci não tenha participado da 57ª CSW, por exemplo, mas apenas de reuniões preparatórias para o evento, a SPM teve participação ativa, confirmando a tendência política observada. A representante da Secretaria, no debate, que teve como foco o combate à violência contra mulheres e meninas, foi a secretária-executiva, Lourdes Bandeira, que também integrou a delegação brasileira na 58ª sessão da Comissão, no ano seguinte, a qual foi marcada pelos debates sobre a Agenda 2030 de Desenvolvimento. Bandeira pronunciou-se, na ocasião, em nome do Brasil, em função da ausência da ministra Menicucci, que, nas datas do encontro, acompanhava a então presidenta Dilma Rousseff na posse de Michele Bachelet como presidenta do Chile<sup>44</sup>.

As diplomatas entrevistadas ressaltaram, a propósito, a importância de tal envio de representantes por parte da SPM. Para todas, essa representação tinha um valor simbólico muito importante e que não pode ser ignorado, que era o de demonstrar a importância dada pelo Brasil aos temas debatidos, uma vez que o país estava inclusive enviando representantes que estavam a longas distâncias para as discussões (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017; e Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017). Para além dos efeitos simbólicos, porém, as entrevistadas comentaram a existência de um efeito substantivo em serem as delegações chefiadas ou integradas pela Secretaria, tendo uma delas ressaltado que, além do fato de autoridades com status de ministros de Estado sempre darem peso às comitivas, todas as líderes da pasta apresentavam personalidades fortes e, por isso, não assumiam papéis meramente decorativos. O mesmo ocorria com outras representantes da equipe da SPM, cujos históricos no feminismo e nas lutas pelos direitos das mulheres demonstravam a expressividade que possuíam (Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017). Além disso, na mesma entrevista, ressaltou-se que as representantes da SPM iam para as reuniões já com grande conhecimento sobre os temas, pois, em grande parte, os documentos que subsidiavam as participações eram preparados por especialistas na própria Secretaria, as quais muitas vezes eram diplomatas cedidas ao órgão para trabalharem em sua assessoria internacional, e

---

<sup>43</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 22 abr. 2014, nº 1034.

<sup>44</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 18 abr. 2014, nº 1009.

cabendo ao Itamaraty, comumente, somente o polimento do discurso (Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017).

Não obstante, tal postura ativa da SPM não reduzia a importância da participação do Itamaraty. Na visão de uma das representantes do MRE consultadas, o ministério tinha papel fundamental para conferir aos discursos nacionais tons mais propositivos, pois, muitas vezes, quando preparados exclusivamente por órgãos especializados, como a SPM, os pronunciamentos, embora engajados, apenas listam políticas públicas adotadas pelos países, em modelos quase panfletários (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017). Além disso, na mesma entrevista, a diplomata ressaltou o importante papel do MRE em preservar a continuidade do trabalho, uma vez que a SPM sofreu quatro mudanças em sua chefia, o que, muitas vezes provocava alterações também em sua equipe. O Itamaraty, assim, podia transmitir às novas encarregadas da pasta o trabalho em curso e as pendências existentes (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017). No mesmo sentido, a própria ex-ministra Nilcéa Freire, em sua entrevista, ressaltou a relevância do MRE para o trabalho desenvolvido pela Secretaria, afirmando ter sido aquele essencial, especialmente graças à grande consciência que possuía sobre a necessidade de apoiar a ação internacional da SPM para o cumprimento dos tratados e convenções internacionais assinados pelo Brasil e destacando o papel do então Ministro Celso Amorim, chanceler em todo o período de Freire à frente da SPM, para tal postura, por parte do Itamaraty. A ex-ministra destacou ainda a importância do trabalho da Divisão de Temas Sociais do MRE em tal coordenação, mencionando que responsáveis por ela viajavam com a Secretaria e colaboravam nas negociações.

A partir de 2014, porém, é notável uma menor participação da SPM em eventos internacionais, com base em uma queda dos registros nos expedientes telegráficos analisados. Tendo em vista o orçamento constante e crescente da SPM, já demonstrado no capítulo anterior, alguns motivos que poderiam ser levantados para tal decréscimo e que exigiriam maiores investigações possivelmente não estariam diretamente relacionados à estrutura da Secretaria, mas à situação política nacional, que começava a se agravar naquele ano, e à própria mudança do ambiente internacional, em que o conservadorismo, em diversas facetas, notadamente ganhava espaço e, por isso, debates sobre gênero se tornavam mais delicados. Apesar disso, tal redução não representou a ausência ou indiferença da Secretaria em relação à política externa e, nesse sentido, a SPM enviou representantes à 59ª sessão da CSW, em 2015,



incluindo a então secretária-executiva da pasta, e, em evento promovido à margem da cúpula da Assembleia-Geral, em setembro daquele ano, para a celebração dos vinte anos da Conferência de Pequim, até mesmo a então ministra Menicucci compareceu, acompanhando a presidenta Dilma Rousseff, também presente no evento.

A atuação da SPM também foi constante, no período em estudo, na preparação e apresentação de relatórios internacionais sobre a situação da mulher no Brasil. Na gestão de Fernandes, o órgão participou da defesa do primeiro relatório brasileiro apresentado em cumprimento ao artigo 18 da CEDAW, no contexto da 29ª sessão da Convenção, tendo a ministra chefiado a delegação brasileira, na oportunidade. Da mesma forma, no ano de 2007, a SPM participou da 39ª sessão do comitê da CEDAW, em que foi apresentado o sexto relatório periódico do Brasil sobre a condição da mulher no país, redigido por grupo interministerial<sup>45</sup>. Já o sétimo relatório periódico nacional referente à CEDAW foi apresentado pelo Brasil em 2012, por ocasião da 51ª sessão do Comitê da Convenção, já com participação da quarta e última ministra da SPM, Eleonora Menicucci, que havia tomado posse no cargo há apenas oito dias e, ainda assim, chefiou a delegação brasileira para o encontro, presidiu reunião de coordenação para a preparação do posicionamento nacional e teve sua atuação reconhecida e elogiada nos expedientes telegráficos sobre o evento<sup>46</sup>.

Ainda no âmbito da CEDAW, cabe destacar o trabalho conjunto desenvolvido pela SPM e pelo MRE no caso Alyne Pimentel. Alyne tinha 28 anos e estava grávida de seis meses, quando, em novembro de 2002, com fortes náuseas e dores abdominais, buscou assistência em hospital da rede pública de Belford Roxo, no estado do Rio de Janeiro, tendo recebido analgésicos e a orientação de voltar para casa. Em razão da persistência dos sintomas, voltou ao hospital e foi constatada a morte do feto, tendo sido necessária cirurgia para a retirada dos restos da placenta. O quadro de Alyne, porém, agravou-se e foi realizada, com grande atraso, sua transferência para outro hospital. Em função da demora em seu atendimento, ela veio a óbito (SENADO FEDERAL, 2013). A mãe de Alyne apresentou então o caso à CEDAW, que responsabilizou o Estado brasileiro por não prestar atendimento adequado à gestante e determinou o pagamento de indenização à sua família e recomendações de mudanças no serviço público de saúde, para melhorias no atendimento a grávidas. Assim,

---

<sup>45</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 15 ago. 2007, nº 1929.

<sup>46</sup> DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 1º mar. 2012, nº 301.

em cumprimento a tais orientações, o governo brasileiro instituiu, em abril de 2013, grupo de trabalho integrado pela SPM, pela SDH, pela SEPPIR, pelo MRE e pelo Ministério da Saúde, cuja coordenação foi atribuída à SPM e ao Itamaraty, destacando-se mais uma frente de ação coordenada dos dois órgãos<sup>47</sup>.

No âmbito da Apresentação Nacional Voluntária, realizada no contexto da Revisão Ministerial Anual da sessão substantiva de 2010 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), para apresentação de informações sobre a implementação dos objetivos e compromissos internacionais relativos à igualdade de gênero e ao fortalecimento do papel da mulher, a SPM igualmente teve papel ativo. Na ocasião, a apresentação dos dados nacionais foi efetuada pela então ministra Nilcéa Freire e também a sugestão dos países que seriam os revisores do Brasil coube à SPM, que indicou para tal os Estados Unidos, o México e a África do Sul<sup>48</sup>. À margem da sessão do ECOSOC, a chefe da SPM participou ainda de debates acerca do papel da mulher na agricultura e no desenvolvimento rural, do enfrentamento ao HIV/AIDS, de educação para meninas e dos objetivos de desenvolvimento do milênio<sup>49</sup>.

No que tange à preparação de relatórios, a SPM atuou tanto por meio da elaboração de documentos nacionais como do envio de informações para subsidiar estudos internacionais. Desse modo, em 2004, por exemplo, a Secretaria encaminhou ao secretariado da CSW respostas a questionário sobre a implementação da Plataforma de Ação de Pequim, a fim de que as informações constassem do relatório preparado em celebração à Pequim+10<sup>50</sup>, assim como, em 2005, enviou informações acerca da implementação de resoluções da CSW sobre diversos temas, como a transversalização das questões de gênero nas políticas públicas e a situação da participação política das mulheres<sup>51</sup>, e sobre violência contra a mulher ao Escritório do Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos<sup>52</sup>. O órgão estatal também encaminhou, em 2005, informações à Divisão sobre o Avanço da Mulher da ONU acerca de formas e de manifestações da violência contra a mulher, para apresentação à 60ª sessão da AGNU<sup>53</sup>, e foi consultado para a preparação do relatório brasileiro ao Mecanismo de Revisão

---

<sup>47</sup> SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 14 ago. 2012, nº 337.

<sup>48</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 14 maio 2010, nº 1725.

<sup>49</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 22 jun. 2010, nº 2217.

<sup>50</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 30 jun. 2004, nº 603.

<sup>51</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 30 nov. 2005, nº 1087.

<sup>52</sup> SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 12 jul. 2006, nº 926.

<sup>53</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 3 maio 2005, nº 446.

Periódica Universal (RPU) do Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU, em 2008<sup>54</sup>. Além disso, mesmo quando as informações não diziam respeito à elaboração de relatórios, a análise dos documentos da época revela o constante encaminhamento, por parte do MRE, de informações enviadas pela SPM a foros multilaterais, em resposta a questionários que buscavam avaliar políticas adotadas nos países, de modo que a agência para os direitos das mulheres assumia papel fundamental na definição das informações e políticas que seriam divulgadas e internacionalizadas<sup>55</sup>.

A Secretaria teve ainda atuação ativa, nos mecanismos especializados em direitos das mulheres dos foros políticos regionais. Nesse sentido, Emilia Fernandes, em sua entrevista para este trabalho, afirmou ter sido objetivo da SPM, desde seus primeiros momentos, a intensificação da interlocução com os países do Mercosul e da América Latina. A partir da gestão de Fernandes, o Brasil e, especificamente, a SPM efetivamente destacaram-se na Reunião Especializada da Mulher do Mercosul (REM). A ex-ministra chefou as delegações brasileiras para a IX e a X REM e, em seu discurso na primeira, argumentou que a criação da SPM, naquele ano, representava a consolidação de compromisso assumido pelo então presidente Lula em sua campanha eleitoral e um esforço do novo governo brasileiro para a promoção da transversalidade de gênero como uma política de Estado<sup>56</sup>. Na ocasião, as discussões ofereceram grande ênfase à importância da institucionalização de mecanismos para os direitos da mulher, firmando-se inclusive fórmula de compromisso entre os países sobre o tema. Dessa maneira, o Brasil, como único país, além do Paraguai, à época, com um instrumento a nível ministerial, assumiu posição de destaque. Além disso, na X REM, foi retomada a proposta de Fernandes, por ocasião da 47ª CSW, de maior coordenação dos países do Mercosul ampliado em temas de gênero, nos foros internacionais, como a OEA e a CEPAL<sup>57</sup>.

Em 2004, o Brasil sediou a reunião sub-regional preparatória para a IX Conferência Regional da Mulher da América Latina e o Caribe da CEPAL e, na sequência, a então ministra Nilcéa Freire chefou a delegação brasileira para a XI REM, na qual debateu-se a incorporação da perspectiva de gênero nas áreas de fronteira, em continuidade à sugestão feita

---

<sup>54</sup> SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 24 set. 2009, nº 540.

<sup>55</sup> DELSBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 29 mar. 2011, nº 343.

<sup>56</sup> SERE para BRASEMB Assunção, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 30 maio 2003, nº 274.

<sup>57</sup> SERE para BRASALADI, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 11 nov. 2003, nº 387.

na reunião anterior por Emília Fernandes, de que houvesse, no contexto da Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai que à época era debatida, a incorporação da perspectiva de gênero às discussões dos diferentes grupos temáticos e a outros acordos futuros<sup>58</sup>. A atenção conferida à REM é, aliás, notável no período em análise: em 2005, novamente foi da chefe da SPM a liderança das delegações brasileiras à XIII e a XIV REM, assim como na XVI REM, no ano seguinte, e, embora Freire não tenha participado da XV REM, foi representada pela então diretora de articulação institucional da SPM, Sônia Malheiros Miguel<sup>59</sup>, o que se repetiu na XVII REM. A diretora, à época, já havia integrado diversas delegações chefiadas pela SPM a eventos internacionais, bem como havia sido representante da ministra em outras ausências desta, como na conferência “A Mulher e a Recuperação Econômica do Continente Africano”, ocorrida em 2006 na Cidade do Cabo<sup>60</sup>. Nas XVIII REM e XX REM, Freire voltou a marcar presença, tendo sido a última promovida pela SPM, em Brasília, e, para as XXII e XXIII REM, a SPM enviou representantes. Em tais reuniões, eram debatidas tanto questões técnicas, organizacionais e operacionais do fórum como questões substantivas, relativas ao intercâmbio de informações sobre políticas de promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero nos países participantes e à coordenação entre eles.

Em 2012, a REM foi substituída pela chamada Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM), e, já na primeira edição do encontro, a SPM esteve presente, com representação por Lourdes Bandeira, à época secretária adjunta do órgão<sup>61</sup>. Um fato relevante de tal evento foi que, conforme telegrama de outubro de 2012, a delegação brasileira teve sua atuação orientada por despacho telegráfico da SERE e e-mail enviado pela SPM, o que demonstra a coordenação entre os órgãos no que tange aos posicionamentos do Brasil em eventos internacionais<sup>62</sup>. Como resultado da atuação brasileira, houve a introdução de menção, no documento final do encontro, ao papel dos homens na corresponsabilidade social das tarefas de cuidado. Na II RMAAM, a então ministra Eleonora

---

<sup>58</sup> SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 12 abr. 2004, nº 375.

<sup>59</sup> SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 26 maio 2006, nº 600.

<sup>60</sup> SERE para CONSBRAS Cidade do Cabo, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 28 abr. 2006, nº 46.

<sup>61</sup> BRASEMB Buenos Aires para SERE, telegrama ostensivo normal, Buenos Aires, 15 jun. 2012, nº 1339.

<sup>62</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Washington, 25 out. 2012, nº 1022.

Menicucci atuou como presidente *pro tempore* e chefiou a delegação brasileira, cuja participação foi relevante, ao propor a expansão aos países do Mercosul do mapa virtual de serviços de atendimento às mulheres utilizado pelo Brasil<sup>63</sup>. Menicucci igualmente participou e chefiou a delegação brasileira para a III e a V RMAAM, porém foi representada pela secretária executiva da SPM na IV edição do encontro. Já a VI RMAAM aconteceu no Brasil e, assim, a então ministra chefiou o evento.

No âmbito da OEA, o principal órgão especializado em direitos das mulheres é a CIM e também nele a presença da SPM foi muito marcante em todo o período analisado. Como líder da pasta, Nilcéa Freire chefiou a delegação brasileira para a II Reunião de Ministras e Altas Autoridades da CIM e, na ocasião, foi inovadora a proposta brasileira de inserir, na declaração resultante do encontro, referência à conjugação da perspectiva de gênero às questões de raça e etnia, por inspiração dos documentos internacionais de direitos humanos de que o Brasil já era signatário. Tal declaração foi o primeiro documento no âmbito da CIM a incorporar essa conjugação e a participação da ministra foi avaliada muito positivamente inclusive nos expedientes telegráficos da época, pois o Brasil não era representado a nível ministerial na CIM há quatro anos e, assim, sua presença foi considerada uma demonstração da importância dada pelo governo brasileiro ao tema e uma facilitadora para a expansão das cooperações brasileiras nesse aspecto<sup>64</sup>. Também em Washington e no âmbito regional, em 2004, a SPM fez-se representar na Reunião de Peritos sobre o Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará, âmbito em que se manteve presente nos anos posteriores, tendo inclusive indicado especialista brasileira para o Comitê de Peritas do MESECVI, a qual foi escolhida por aclamação, em 2005, como coordenadora do mecanismo para o biênio seguinte<sup>65</sup>.

Nilcéa Freire chefiou ainda a delegação brasileira na XXXII Assembleia de Delegadas da CIM, tendo o Brasil sido eleito, naquela oportunidade para presidir a Comissão no biênio 2004-2006. A eleição do país para tal posição teve grande importância especialmente em função da relevância do órgão, que foi o primeiro organismo intergovernamental no mundo a se dedicar à promoção do reconhecimento dos direitos civis e

---

<sup>63</sup> SERE para BRASALADI, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 22 jan. 2013, nº 19.

<sup>64</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Washington, 24 maio 2004, nº 340.

<sup>65</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 1º set. 2005, nº 601.

políticos das mulheres<sup>66</sup>. O exercício da presidência coube à ministra Freire, que teve como foco, em seu mandato, efetivar o MESECVI<sup>67</sup>, tendo inclusive conseguido que recursos do Fundo Regular da OEA passassem a financiar o mecanismo. Outra ação significativa em sua gestão foi a proposta de inclusão, na agenda da CIM, do tema da transmissão do HIV/AIDS sob uma perspectiva de gênero, para que fosse reconhecido o potencial devastador da questão, se inadequadamente abordada ou se negligenciada, especialmente para as mulheres latino-americanas e caribenhas<sup>68</sup>. Freire, que foi a primeira representante brasileira a ocupar o cargo mais alto do mecanismo desde a sua criação em 1928<sup>69</sup>, exerceu um papel muito expressivo à frente da Comissão e sua gestão foi reconhecida pelos países do bloco como uma revitalização da Comissão que, até então, enfrentava uma invisibilidade no contexto da OEA e que, a partir do mandato da chefe da SPM, pôde se renovar e ganhar mais expressão<sup>70</sup>.

No âmbito da CIM, o Brasil destacou-se também, em 2007, pela proposta de proclamação do Ano da Mulher das Américas, que partiu da então senadora brasileira Serys Schlessarenko, com os objetivos de registrar os avanços já alcançados nas questões de gênero na região, identificar desafios e prioridades para ações futuras e gerar ampla visibilidade para o assunto, a fim de mobilizar a opinião pública dos países da região<sup>71</sup>. Ao receber a proposição, o MRE transmitiu-a à SPM e apenas encaminhou-a à CIM após a confirmação da Secretaria de que a apoiaria<sup>72</sup>, o que indica o reconhecimento da autoridade da SPM para tratar de políticas para as mulheres, inclusive nos posicionamentos internacionais do país. Ainda na CIM, na I reunião de seu comitê diretor, em 2011, a delegação brasileira foi chefiada pela então ministra da SPM, Iriny Lopes, que orientou o posicionamento nacional no sentido da defesa de que os mandatos da Comissão fossem explicitamente exercidos por países e não a título pessoal. No ano seguinte, novamente a líder da SPM, à época Eleonora Menicucci, participou da sessão de seu comitê diretor.

---

<sup>66</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 5 nov. 2004, nº 727.

<sup>67</sup> SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 18 abr. 2005, nº 169.

<sup>68</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 15 dez. 2005, nº 897.

<sup>69</sup> Antes de Freire, apenas Bertha Lutz havia ocupado a vice-presidência da CIM, entre 1954 e 1957. V. CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 3 nov. 2004, nº 52508.

<sup>70</sup> SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 21 nov. 2006, nº 520.

<sup>71</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 17 abr. 2007, nº 419.

<sup>72</sup> SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 22 mar. 2007, nº 147.

A SPM teve, assim, destacada participação em foros regionais em todo o período analisado, como a CIM, a REM, além de grupos como o Fórum de Mulheres do IBAS e a Reunião Ministerial de Políticas para as Mulheres e HIV da CPLP, e envolveu-se nos mais diversos debates relacionados à promoção da igualdade de gênero. Essa forte atuação em espaços multilaterais era favorecida pelo bom relacionamento bilateral mantido pela SPM com autoridades para mulheres de diversos países e com líderes de organizações internacionais. Entre 2003 e 2015, foram regulares os diálogos mantidos entre todas as chefes da Secretaria e autoridades internacionais, assim como a realização de visitas mútuas. É possível citar, nesse âmbito, a realização de reuniões da ministra Nilcéa Freire, ao longo de sua gestão, com o Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza<sup>73</sup>; com a Chefe da Seção da América Latina e Caribe do UNIFEM, Marijke Velzeboer<sup>74</sup>; com representantes da UNAIDS e da UNFPA<sup>75</sup>, a Secretária-Geral Adjunta das Nações Unidas, Asha-Rose Migiro, a Conselheira Especial sobre Questões de Gênero e Avanço da Mulher, Rachel Mayanja, e a Diretora-Executiva do UNIFEM, Noeleen Heyzer, por ocasião da 39ª sessão do comitê da CEDAW<sup>76</sup>; com a diretora do escritório regional do UNIFEM para o Brasil e o Cone Sul, Ana Falú, no contexto de discussão sobre a criação de uma entidade de gênero das Nações Unidas<sup>77</sup>; com representantes do governo da Nigéria, no âmbito da Comissão Mista Brasil-Nigéria<sup>78</sup>; com representantes de países fronteiriços<sup>79</sup>, a fim de abordar a situação das mulheres nas áreas de fronteiras e formas de assistência a elas; e com a então Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, Navanethem Pillay<sup>80</sup>.

No período de Iriny Lopes, é possível citar, entre as reuniões mantidas pela SPM, encontros com delegação da Comissão do Desenvolvimento do Parlamento Europeu<sup>81</sup>; com a Argentina, no âmbito da Comissão Coordenadora Binacional, criada como consequência da Declaração para a Promoção da Igualdade de Gênero e Proteção dos Direitos das Mulheres,

---

<sup>73</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Washington, 21 mar. 2006, nº 287.

<sup>74</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo urgente, Nova York, 25 fev. 2007, nº 316.

<sup>75</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 14 ago. 2007, nº 1930.

<sup>76</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 14 ago. 2007, nº 1931.

<sup>77</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 6 fev. 2008, nº 253.

<sup>78</sup> SERE para BRASEMB Abuja, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 11 jun. 2008, nº 128.

<sup>79</sup> SERE para BRASEMB Caracas, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 13 out. 2008, nº 667.

<sup>80</sup> SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 4 dez. 2009, nº 700.

<sup>81</sup> SERE para BRASEUROPA, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 25 fev. 2011, nº 103.

assinada pelos dois países em janeiro de 2011<sup>82</sup>; novamente com a então Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, Navanethem Pillay<sup>83</sup>; com a então diretora da ONU Mulheres, Michele Bachelet; com a então diretora do departamento de gênero da OIT, Jane Hodges; e com a diretora do UNFPA, Alanna Armitage.

Na gestão de Eleonora Menicucci, deu-se continuidade à prática de estabelecimento de relações bilaterais, a partir, por exemplo, da assinatura de memorando de entendimento com o Egito, que tinha como uma de suas áreas de abrangência a promoção do empoderamento de mulheres<sup>84</sup>; de reunião bilateral com Gana, a fim de identificar possíveis parcerias para trocas de experiências<sup>85</sup>; de encontro com representantes dos Países Baixos, para aprimoramento da coordenação entre os dois países no tratamento multilateral dos direitos sexuais e reprodutivos<sup>86</sup>; e de reunião com representantes do Irã, para debate de possível memorando de entendimento para cooperação em questões de gênero<sup>87</sup>. Conforme afirmado por uma das entrevistadas do corpo diplomático, era notável o bom relacionamento bilateral estabelecido por Menicucci, que efetivamente conhecia pessoalmente a imensa maioria das autoridades estrangeiras para políticas para as mulheres (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017).

Em todos os encontros bilaterais mencionados, as pautas versavam a respeito da intensificação das cooperações entre o Brasil e as demais partes, nas mais diversas áreas correlatas ao tema dos direitos das mulheres: o combate à disseminação do HIV/AIDS, à violência contra as mulheres, ao tráfico de seres humanos, ou a promoção da saúde e dos direitos reprodutivos de mulheres. De tais diálogos, emergiram diversas cooperações, como, por exemplo, o projeto entre Brasil e Haiti para o combate à violência de gênero, coordenado pelo Ministério da Saúde e pela SPM, pelo lado brasileiro, e pelo Ministério da Condição Feminina e Direitos da Mulher, pelo lado haitiano<sup>88</sup>. No âmbito fronteiriço, os entendimentos entre as ministras para mulheres de Brasil e Venezuela culminaram na assinatura de memorando de entendimento entre os dois países para a instalação de centros binacionais de

---

<sup>82</sup> BRASEMB Buenos Aires para SERE, telegrama ostensivo normal, Buenos Aires, 4 abr. 2011, nº 780.

<sup>83</sup> DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 9 jun. 2011, nº 901.

<sup>84</sup> SERE para BRASEMB Cairo, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 5 jun. 2013, nº 155.

<sup>85</sup> BRASEMB Acra para SERE, telegrama ostensivo normal, Acra, 26 ago. 2013, nº 376.

<sup>86</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 23 out. 2013, nº 1264.

<sup>87</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 2 maio 2014, nº 1160.

<sup>88</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 15 out. 2008, nº 69963.



atendimento a mulheres vítimas de violência nas cidades fronteiriças de Pacaraima e de Santa Elena de Uairén<sup>89</sup>. Os diálogos realizados entre Brasil, Argentina e Paraguai igualmente voltaram-se à assistência a mulheres em situação de violência, com atenção à região da Tríplice Fronteira<sup>90</sup>. A primeira reunião entre os países resultou de uma iniciativa conjunta da SPM e do MRE, assim como a proposta de estabelecimento de um programa trinacional de cooperação para o acolhimento das vítimas e posterior encaminhamento aos órgãos encarregados de prestarem auxílio em cada país<sup>91</sup>. Tal programa foi consolidado por meio da assinatura de memorando de entendimento, minutado pelo Brasil e assinado pelas autoridades de gênero dos três países, criando o Núcleo de Acolhimento à Mulher na Casa do Migrante, na Tríplice Fronteira.

A importância dada pela SPM à valorização dos laços bilaterais, especialmente com países vizinhos, pode ser observada também no processo de convocação para as conferências nacionais de políticas para as mulheres, tendo sido a então senadora argentina Cristina Fernández de Kirchner convidada a participar da abertura da II conferência, por exemplo<sup>92</sup>. Já para a abertura da III conferência, foi feito convite à então secretária-executiva da CIM, Carmem Moreno, o que revela o foco constante no fortalecimento das relações regionais<sup>93</sup>. Além disso, essas relações bilaterais eram reforçadas pela participação da SPM em eventos promovidos por outros países sobre as políticas para a igualdade de gênero por eles implementadas. Nesse diapasão, em 2005, Nilcéa Freire participou de seminário sobre mecanismos de gênero no Uruguai, organizado pelo Banco Mundial e por agências da ONU e da OIT<sup>94</sup> e também coube à ministra a representação do país na XIII Conferência de Primeiras-Damas, Esposas e Representantes de Chefes de Estado e Governo das Américas, organizada pelo governo paraguaio. Já em 2007, Freire compareceu à abertura do “Centro de Liderazgo Feminino”, inaugurado pela Secretaria da Mulher do Paraguai, e, em sua visita ao

---

<sup>89</sup> CONSBRAS Caracas para SERE, telegrama ostensivo normal, Caracas, 7 abr. 2009, nº 99.

<sup>90</sup> SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 16 set. 2009, nº 960.

<sup>91</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 25 set. 2009, nº 74005.

<sup>92</sup> SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 21 jun. 2007, nº 493.

<sup>93</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 20 jul. 2011, nº 731.

<sup>94</sup> SERE para DIVERSOS BRASIL, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 18 mar. 2005, nº 643.

país vizinho, enalteceu a existência de um profícuo e relevante potencial de cooperação bilateral e regional para a valorização das mulheres<sup>95</sup>.

O fortalecimento das relações bilaterais não se restringiu às nações vizinhas, porém, sendo possível citar também proposta feita pela SPM de assinatura de carta de intenções entre o Brasil e a União Europeia para a cooperação na área de promoção da igualdade de gênero<sup>96</sup>, e a celebração de memorando de entendimento para o avanço da condição da mulher com os EUA, em 2009<sup>97</sup>. Já no âmbito da CPLP, as relações entre a SPM e o grupo foi estabelecida de diferentes maneiras. A Secretaria integrou, por exemplo, em 2009, missão multidisciplinar para verificação de possibilidades de cooperação Sul-Sul em direitos humanos com os países da comunidade, integrada também pela SEPPIR e pela SDH<sup>98</sup>. No ano seguinte, Nilcéa Freire participou da II Reunião de Ministros/as responsáveis pelas políticas para a igualdade de gênero do grupo e, em 2013, na terceira edição de tal reunião, foi enviada a então secretária executiva da SPM, Lourdes Bandeira, como representante do órgão. Ademais, a SPM atuou no âmbito da Cúpula ASPA, que reúne América do Sul-Países Árabes, coordenando a realização do I Foro de Mulheres Líderes da articulação, em 2013<sup>99</sup>.

Também no grupo IBAS a SPM atuou, participando de seu Fórum de Mulheres, iniciado à margem das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo dos países do bloco<sup>100</sup>, e organizando o lançamento do livro "Pensando uma Estrutura Macro-Econômica Inclusiva: Uma Abordagem Feminista Sul-Sul", resultante do seminário "Gênero e Macroeconomia – Uma abordagem feminista", realizado pelos países do grupo em 2008, e com contribuições de todos eles sobre a inclusão de perspectivas de gênero na economia. No ano seguinte, em 2009, a Secretaria teve ainda importante papel para as definições do posicionamento nacional no agrupamento, ao solicitar ao Itamaraty que o tema da participação das mulheres na política passasse a ser incorporado na agenda do Fórum a partir de sua IV Cúpula<sup>101</sup>. Finalmente, na atuação do órgão no referido Fórum de Mulheres, cabe ainda enfatizar o destaque dado pelos expedientes telegráficos da época à atuação direta da então ministra Nilcéa Freire, na primeira

---

<sup>95</sup> BRASEMB Assunção para SERE, telegrama ostensivo normal, Assunção, 25 abr. 2007, nº 652.

<sup>96</sup> SERE para BRASEUROPA, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 7 jul. 2010, nº 312.

<sup>97</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 8 jul. 2010, nº 2451.

<sup>98</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 29 abr. 2009, nº 72152.

<sup>99</sup> SERE para BRASEMB Cairo, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 26 abr. 2013, nº 116.

<sup>100</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 25 maio 2010, nº 77418.

<sup>101</sup> MRE para CÂMARA DOS DEPUTADOS, caráter ostensivo urgente, Brasília, 16 jul. 2009, nº 242.

reunião conjunta, para a redação do texto final do encontro e para a organização e definição da agenda futura do grupo<sup>102</sup>.

Em todas as participações da Secretaria em eventos internacionais, algumas temáticas eram ressaltadas nos pronunciamentos de suas representantes, como a importância conferida pelos governos do período à promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres, o combate à violência contra a mulher, a busca de tais objetivos como necessários e complementares ao desenvolvimento, a defesa do fortalecimento dos foros multilaterais como fundamentais para a implementação de políticas, planos e programas nos países e a acentuação da coordenação entre eles, bem como a atenção a temas como a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, a promoção da saúde destas e a conquista do trabalho doméstico decente. A SPM defendia, como uma constante em seus discursos, que as políticas públicas deveriam sempre considerar as questões de gênero, étnico-raciais e regionais, a fim de promover a autonomia da mulher em seus diferentes aspectos, como o econômico, o social, o pessoal e o cultural. Além disso, argumentava pela transformação dos modelos de desenvolvimento que oneravam em excesso as mulheres nas responsabilidades do cotidiano do cuidado e da proteção dos bens comuns<sup>103</sup>.

Outrossim, não obstante fosse marcante, nos pronunciamentos da SPM, uma linha de argumentação baseada na narrativa das políticas públicas implementadas no Brasil e das mudanças por elas promovidas, em diversos momentos suas representantes abordavam também as articulações internacionais. É o caso, por exemplo, do discurso da delegada da SPM, Aparecida Gonçalves, no fórum “Prevenção e eliminação da violência contra as mulheres”, organizado pela ONU Mulheres, em dezembro de 2012, em Nova York. Naquela oportunidade e também no discurso feito na 57ª CSW, quando a representante da SPM se pronunciou em nome do Mercosul, do grupo G77/China e da CELAC (Comunidade dos Países Latino-americanos e Caribenhos), foi defendida a necessidade de um debate internacional amplo sobre o estabelecimento de uma rede de segurança e proteção para as mulheres em situação de violência, composto por Estados e sociedades, e da necessidade de avanço na formulação de indicadores nacionais e internacionais sobre violência contra as mulheres<sup>104</sup>. Também na 57ª CSW, a Secretaria ressaltou os desafios encontrados na arena

---

<sup>102</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 5 nov. 2007, nº 66028.

<sup>103</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 19 mar. 2012, nº 855.

<sup>104</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 18 jan. 2013, nº 191.

internacional, em especial em relação à reafirmação dos compromissos assumidos na Conferência de Cairo, para que direitos sexuais e reprodutivos de homens e mulheres fossem igualmente e integralmente respeitados, e clamou pela promulgação de legislações internacionais sobre a violência contra a mulher e, especificamente, sobre o feminicídio<sup>105</sup>.

A propósito, nas entrevistas realizadas com as duas ex-ministras da SPM, ambas foram inequívocas em afirmar que, nas ações do órgão no âmbito internacional, tanto os efeitos domésticos como as repercussões internacionais eram consideradas. Nesse sentido, Nilcéa Freire pontuou que era mandato da SPM representar as mulheres brasileiras também internacionalmente e, por isso, havia sim a preocupação com os aspectos internacionais das ações para a política externa, não sendo estas consideradas apenas instrumentos para a produção de objetivos internos. Apesar disso, Freire ressaltou o importante papel dos debates internacionais em respaldar discussões domésticas, apontando que, se houvesse dificuldades na aprovação de legislações no país, o uso de disposições internacionais tinha o condão de embasar as posturas da Secretaria e pressionar por seus objetivos.

A ampla presença da SPM em eventos internacionais que abordassem diretamente a promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero, no período analisado permite, assim, perceber que o órgão assumiu a fala do Brasil em tais assuntos. Conforme apurado pelas entrevistas realizadas com membros do corpo diplomático nacional, a presença da Secretaria em tais eventos e em foros multilaterais passou a ser considerada, consensualmente, uma certeza: se houvesse um debate sobre mulheres, a SPM lá estaria (Entrevista 1, de 31 de agosto de 2017; Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017). Conforme uma das entrevistadas, graças à coordenação entre os órgãos, nem mesmo se cogita, no MRE, não convidar a Secretaria para quaisquer eventos internacionais que envolvam os direitos das mulheres, ou mesmo não transmitir documentos para conhecimento do órgão (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017). Também é sintomático de tal protagonismo exercido sobre a postura brasileira em relação aos direitos das mulheres trecho do despacho telegráfico nº 372, da SERE para a embaixada brasileira na Colômbia, que apontou que “a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) tem participado, com frequência, de eventos no exterior e não tem por praxe solicitar a participação de diplomata, salvo quando a ministra Nilcéa Freire

---

<sup>105</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 28 mar. 2013, nº 1011.

chefia a delegação”<sup>106</sup>. Ademais, a pasta não apenas se fazia presente, como enviava subsídios, informações e contribuía para o debate e a formulação dos posicionamentos oficiais brasileiros, mesmo em discussões para as quais não enviava representantes, produzindo textos para a composição da participação brasileira<sup>107</sup>.

Nesse sentido, a influência da SPM pode ser percebida também por sua prática de opinar, como regra, sobre o posicionamento nacional em relação a resoluções em foros multilaterais. A esse respeito, Nilcéa Freire ressaltou, na entrevista concedida para esta pesquisa, a grande liberdade garantida à SPM, tanto por parte da presidência da República como do MRE, para suas ações na política externa, de modo que o órgão efetivamente atuava nas negociações de resoluções e de procedimentos, oferecendo rápidas respostas nas mesas de debate, diferentemente do que Freire via acontecer com órgãos para mulheres de outros países, cujas liberdades para respostas imediatas considerava limitadas, uma vez que sempre precisavam aguardar instruções, ao tempo em que a SPM tomava decisões mais autonomamente.

É possível apontar, por exemplo, a realização, pela Secretaria, de comentários ao projeto final de regulamento a ser adotado pelo comitê de peritos do MESECVI<sup>108</sup> e à resolução 2006/09 do ECOSOC, acerca do HIV/AIDS<sup>109</sup>. O MRE igualmente consultou a SPM sobre os textos de resoluções acerca dos casamentos forçados e precoces, da mutilação genital feminina<sup>110</sup>, dos esforços para eliminar a fístula obstétrica<sup>111</sup>, da educação para a igualdade de gênero ou da eliminação da violência contra a mulher<sup>112</sup> e do financiamento para o empoderamento das mulheres<sup>113</sup>, em diferentes foros. Houve marcante participação da Secretaria em relação a decisões sobre a concessão do patrocínio brasileiro a resoluções, como em consulta feita pelo MRE sobre a possibilidade de o país apoiar proposta espanhola de declaração conjunta sobre o feminicídio, no contexto da 21ª sessão do CDH<sup>114</sup>. Naquela

---

<sup>106</sup> SERE para BRASEMB Bogotá, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 5 jun. 2007, nº 372.

<sup>107</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 2 mar. 2007, nº 145.

<sup>108</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 7 jul. 2005, nº 456.

<sup>109</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 30 set. 2008, nº 836.

<sup>110</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 7 mar. 2007, nº 168.

<sup>111</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 21 nov. 2007, nº 1162.

<sup>112</sup> SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 11 jun. 2013, nº 355.

<sup>113</sup> SERE para BRASEMB Adis Abeba, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 13 jul. 2015, nº 129.

<sup>114</sup> SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 25 set. 2012, nº 404.

ocasião, a SPM informou que o Brasil não poderia apoiar a declaração, pois, embora houvesse o interesse em apoiar iniciativas e debates acerca do tema e a elaboração de um protocolo a seu respeito, o texto da declaração possuía problemas conceituais, não distinguindo “femicídio” e “feminicídio”, que, no Brasil, eram abordados diferentemente pela SPM<sup>115</sup>. Em outra oportunidade, o órgão para os direitos das mulheres manifestou contrariedade a um projeto de resolução, apresentado pela Finlândia, a favor da redução do número de sessões da CEDAW, contribuindo, assim, para que o Brasil, naquela discussão, se opusesse às mudanças no padrão organizacional da Convenção<sup>116</sup>.

No período estudado, a SPM opinou não apenas sobre resoluções, mas também em relação a declarações e documentos firmados em encontros internacionais. A título de exemplo, a respeito da Declaração Final da 54ª CSW, a assessoria internacional do órgão emitiu comentários em avaliação ao projeto, sugerindo seu maior detalhamento, e às propostas do MRE, demonstrando mais uma vez a coordenação entre os ministérios<sup>117</sup>. Ademais, também nos subsídios fornecidos apenas pelo MRE às delegações brasileiras em debates sobre os direitos das mulheres, as referências à SPM e às políticas e posturas por ela adotadas foram constantes. Desse modo, embora a Secretaria tenha enviado instruções para as delegações brasileiras em diversas oportunidades, como para fins da participação na 56ª sessão da CSW, em que o órgão foi o responsável pelos comentários sobre mutilação genital e sobre a situação das mulheres palestinas<sup>118</sup>, mesmo em ocasiões em que a Secretaria não atuava diretamente, havia a observância de suas perspectivas, como nas manifestações da delegação brasileira em discussões sobre os direitos humanos das mulheres na XIV sessão do CDH, em que, ainda que não houvesse representantes da SPM presentes e os subsídios para a atuação da delegação brasileira tivessem sido enviados unicamente pelo MRE, os expedientes telegráficos demonstram que aquela foi orientada a manifestar visões da Secretaria<sup>119</sup>.

Na formulação da política brasileira para os debates sobre a Agenda 2030 de Desenvolvimento, aprovada na ONU em 2015, igualmente foi possível observar a manifestação das percepções da SPM, que, desde o início das negociações, defendeu que a

---

<sup>115</sup> “Femicídio” seria o homicídio em que a vítima seria uma mulher e “feminicídio” seria o assassinato cometido com agravante de crueldade e ódio, próprio da violência motivada por gênero.

<sup>116</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 16 out. 2009, nº 1107.

<sup>117</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 10 fev. 2010, nº 142.

<sup>118</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 16 jan. 2012, nº 33.

<sup>119</sup> SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 2 jun. 2010, nº 336.

igualdade de gênero deveria ser tratada tanto de maneira transversal nos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) como por meio de um objetivo específico. A delegação brasileira apresentou, ao longo de todo o processo de negociação do documento, uma das mais veementes defesas da inclusão do ODS 5, sobre gênero, e, conforme comentado por uma das diplomatas entrevistadas, tal postura decorreu diretamente de orientação recebida da SPM (Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017). Ademais, a Secretaria afirmou que a linguagem dos ODS deveria ser inclusiva, transformativa e abrangente, considerando a diversidade da população e incorporando, entre outros aspectos, as dimensões geracional, de gênero, de orientação sexual, étnico-racial, territorial e migratória. Assim, o que é possível observar, por todas as interações analisadas no período, é uma constante coordenação entre o MRE e a SPM em relação aos posicionamentos brasileiros em decisões de foros multilaterais, sendo o órgão para mulheres consultado regularmente pelo Itamaraty e respondendo com comentários, opiniões e subsídios que eram efetivamente incorporados aos posicionamentos nacionais.

Uma última forma de interação entre a SPM e o MRE que pode ser citada diz respeito às ações para a melhoria da assistência a brasileiras em situações de vulnerabilidade no exterior, especialmente a partir do ano de 2009. Além das iniciativas nas regiões fronteiriças, como os já mencionados centros binacionais de atendimento às mulheres vítimas de violência e o Núcleo de Acolhimento à Mulher na Casa do Migrante, cujas instalações revelaram os intensos relacionamentos bilaterais promovidos pela SPM, no período analisado, a Secretaria abordou com o MRE o auxílio a mulheres em situação de violência no exterior, considerando tal circunstância em um sentido amplo, que abrangia tanto as mulheres vítimas de violência física e moral doméstica como aquelas vitimadas pelo tráfico internacional de pessoas.

Conforme o despacho telegráfico nº 1059, enviado à Missão do Brasil junto à ONU em Nova York, o governo brasileiro assumiu uma perspectiva de que o combate ao tráfico internacional de pessoas, especialmente mulheres e crianças, deve ser promovido pelos países de origem e de destino das pessoas vitimadas e, nesse sentido, nas relações bilaterais travadas com países com reconhecida alta incidência de brasileiras traficadas e em situação de exploração sexual, a busca por cooperações foi constante. Outrossim, o Brasil afirmava buscar, no período em estudo, políticas de caráter transversal e que, por isso, envolvessem a atuação de diferentes agências do governo federal que pudessem promover a proteção aos

direitos humanos, o aconselhamento e a assistência jurídica, bem como a garantia de saúde, de educação e dos demais direitos que assegurassem o combate ao tráfico, sua prevenção, o atendimento e o empoderamento das mulheres. Nesse contexto de interdisciplinaridade, a SPM cunhou o conceito de “rede de enfrentamento à violência contra as mulheres”, que se referia à articulação entre instituições do governo e da sociedade civil para a promoção de estratégias efetivas de prevenção ao tráfico, de empoderamento das mulheres, de proteção de seus direitos humanos, de responsabilização dos criminosos e de prestação de assistência qualificada e adequada a mulheres em situação de risco<sup>120</sup>.

Nesse sentido, a SPM engajou-se em diversas iniciativas com outros órgãos da administração pública federal, a fim de combater o tráfico de pessoas, como, por exemplo, a organização de seminário internacional e da primeira reunião institucional acerca do tema, em parceria com o MRE, a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ/MJ) e o Departamento da Polícia Federal (DPF), além do Governo de Goiás, estado com grande número de mulheres traficadas. O objetivo do evento foi estreitar a cooperação entre os órgãos e montar programa de trabalho conjunto, inclusive dotando a rede consular brasileira de ferramentas e informações mais aprofundadas na matéria<sup>121</sup>. Igualmente, a SPM participou de missões ao exterior, organizadas em conjunto com o MRE, para conhecer as necessidades específicas das comunidades de brasileiros em diferentes lugares e, especialmente, a situação do tráfico de brasileiras em tais locais. Dessa maneira, representantes da Secretaria participaram em missões a países europeus como Suíça, Holanda<sup>122</sup>, Portugal<sup>123</sup>, Espanha<sup>124</sup> e Bélgica. Outrossim, a SPM ministrou, junto ao MRE e também a outros órgãos como a SNJ/MJ e o DPF, cursos de capacitação no exterior, como o “Curso de Capacitação para Voluntários em Questões de Tráfico de Pessoas, Exploração do Trabalho e Violência de Gênero”, realizado em Zurique e em Barcelona, em 2010<sup>125</sup>.

A SPM buscou também aproximar as relações com a comunidade brasileira no exterior, participando das Conferências Brasileiros no Mundo<sup>126</sup>, bem como tendo papel ativo

---

<sup>120</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 20 out. 2011, nº 1059.

<sup>121</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 24 jun. 2010, nº 77832.

<sup>122</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 9 jul. 2010, nº 78040.

<sup>123</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 28 set. 2010, nº 79106.

<sup>124</sup> CONSBRAS Barcelona para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Barcelona, 27 set. 2010, nº 534.

<sup>125</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 16 nov. 2010, nº 79773.

<sup>126</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 25 nov. 2013, nº 92926.



na I Reunião Ordinária de Trabalho entre a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras e de Assuntos Consulares e Jurídicos do MRE e o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE)<sup>127</sup>. Naquela oportunidade, a SPM propôs ao CRBE a criação de grupo de trabalho para questões de gênero e ao Ministério do Trabalho a inclusão do tema “mulheres migrantes” no programa de trabalho do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e comprometeu-se a informar amplamente ao MRE e ao CRBE a agenda de reuniões internacionais da Secretaria, a fim de facilitar o diálogo com brasileiros no exterior. Além disso, também acerca dos aspectos migratórios, foi organizada pelo MRE e pelo CRBE, com a participação de outros órgãos e, entre eles, a SPM, em 2015, a I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira<sup>128</sup>. Nos preparativos para a Conferência, a SPM indicou ainda sua intenção de considerá-la uma plenária livre preparatória para a IV CNPM, que seria realizada no ano seguinte, de modo que o MRE deveria formatar os resultados do encontro conforme os requisitos do órgão para os direitos das mulheres<sup>129</sup>.

A fim de complementar a rede de assistência no exterior, a SPM implementou ainda, a partir de 2011, a internacionalização do Ligue 180. O lançamento internacional do serviço foi resultado da parceria entre MRE, SPM e Ministério da Justiça e seu projeto-piloto iniciou-se pela Itália, por Portugal e pela Espanha, em razão de serem países com grande contingente de brasileiros e nos quais há as maiores demandas por assistência a brasileiras em situação de violência no exterior. Em 2012, iniciaram-se os diálogos entre o MRE, a SPM e a Polícia Federal, para expansão do serviço a outros países com grandes comunidades brasileiras, entre os quais foram citados: Alemanha, Austrália, Bélgica, Bolívia, Canadá, Estados Unidos, França/Guiana Francesa, Guiana, Holanda, Irlanda, Japão, Líbano, Nova Zelândia, Paraguai, Reino Unido, Suíça e Suriname<sup>130</sup>. Na continuidade dos debates, em 2013, propôs-se ainda a expansão para Argentina, Uruguai e Venezuela<sup>131</sup> e, finalmente, nos entendimentos feitos em 2015, incluiu-se na lista a Noruega<sup>132</sup>. Em março daquele ano, o serviço foi inaugurado em: Argentina, Guiana Francesa, Paraguai, Uruguai e Venezuela, EUA (apenas na jurisdição de São Francisco, em caráter piloto), Bélgica, França, Holanda, Inglaterra, Noruega e Suíça.

---

<sup>127</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 20 maio 2011, nº 81719.

<sup>128</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 14 jul. 2015, nº 98529.

<sup>129</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 21 jul. 2015, nº 98607.

<sup>130</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 11 out. 2012, nº 87565.

<sup>131</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo urgente, Brasília, 16 maio 2013, nº 90664.

<sup>132</sup> SERE para CONSBRAS Bruxelas, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 3 mar. 2015, nº 78.

O Ligue 180 Internacional expandiu o serviço de denúncias disponível para brasileiras no país, de modo que nacionais expatriadas passaram a poder discar um número local, divulgado pelos postos brasileiros no exterior, que direciona as ligações à central de atendimento às mulheres da SPM em Brasília e as encaminha para a rede consular brasileira, para serviços de abrigo no exterior, ou para a Polícia Federal, a depender do tipo de solicitação recebida<sup>133</sup>. Além disso, a partir das ligações, os consulados passaram a poder contatar as vítimas para a prestação de assistência ou, se assim requerido, para o acionamento das autoridades locais e policiais para resgate ou proteção das vítimas. Desse modo, tal coordenação entre o MRE e a SPM buscava primordialmente ampliar o apoio e a assistência às brasileiras vitimadas pela violência doméstica, pela exploração laboral e pelo tráfico de pessoas fora do país. Já no primeiro ano de funcionamento do serviço, além de contatos recebidos para auxílio individual a brasileiras expatriadas, uma ligação atendida levou à descoberta de quadrilha envolvida no tráfico de pessoas e prisão de membros da rede criminosa em Ibiza, na Espanha. Conforme telegrama da época aponta, a SPM informou sobre todo o processo ao Itamaraty e inclusive sobre a localização de vinte e oito mulheres de diferentes nacionalidades confinadas em pequenos quartos superlotados, em função da ação da quadrilha<sup>134</sup>.

A partir da análise de todas as ações narradas, registradas em fontes primárias como os PNPM e os expedientes telegráficos, fica clara a existência de atuação conjunta intensa entre a SPM e o MRE. Conforme relatado, os órgãos coordenaram-se para a organização de eventos, delegações, documentos, relatórios e, claramente, para a definição de posicionamentos nacionais. Os diálogos realizados com as ex-ministras e com membros do corpo diplomático igualmente confirmam tal percepção, tendo havido consenso em todas as respostas sobre a existência de uma coordenação constante entre os órgãos. Tal como apontado por uma das diplomatas consultadas, os dois ministérios mantiveram reuniões periódicas de coordenação, agendadas para o acompanhamento da expressiva agenda internacional (Entrevista 1, de 31 de agosto de 2017), e, complementando tal percepção, para outra entrevistada, as relações e interações estabelecidas assumiram caráter até mesmo mais próximo do que aqueles das coordenações entre o MRE e outros ministérios (Entrevista 2, de

---

<sup>133</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 25 nov. 2011, nº 84005.

<sup>134</sup> SERE para CONSBRAS Barcelona, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 6 jul. 2012, nº 615.

6 de setembro de 2017). Nesse diapasão, o primeiro aspecto do objetivo geral buscado pela pesquisa, o qual consistia em verificar se a SPM trabalhou de maneira ativa junto ao MRE, é alcançado na análise de dados feita, pois se torna nítida a coordenação constante entre os órgãos, em diversos aspectos das relações internacionais estabelecidas pelo país. Resta, agora, avaliar se tal coordenação resultou em novas perspectivas, na política externa brasileira, acerca dos direitos das mulheres, o que será feito nos tópicos a seguir.

#### **4.2 Análise das ações da SPM para a PEB à luz do feminismo de Estado**

As ações relatadas na seção anterior permitem identificar um forte papel da SPM no âmbito da política exterior do país. É possível perceber que, conforme os estudos sobre a democratização da política externa nacional avaliam, não obstante o agente principal com responsabilidade sobre a formulação e a implementação da PEB continue a ser o Itamaraty, uma vez que é o órgão com ampla competência para atuar em todos os aspectos da matéria e aquele que tem como função principal e não apenas subjacente a administração e o estabelecimento das relações exteriores do país, em tópicos de direitos das mulheres a SPM assumiu um protagonismo intenso e passou a compartilhar com aquele ministério o trabalho de formulação, definição e manifestação da política externa.

A SPM é, porém, um órgão da administração pública federal com funções específicas que permitem sua identificação como uma agência de políticas para as mulheres, tal como descrito no capítulo 3, e, por isso, também em suas ações para a PEB teria o poder de assumir comportamentos particulares, característicos de tais mecanismos. Na literatura sobre feminismo de Estado, tais órgãos para mulheres são indicados como importantes aliados para o aumento da representatividade feminina em todos os níveis de governo, tanto no sentido descritivo como no substantivo, quando apoiam posições dos movimentos de mulheres e são capazes de introduzir as questões de gênero, como a promoção da igualdade e os interesses das mulheres, nos debates sobre políticas públicas (MAZUR, 2005, p. 15).

O feminismo de Estado estabelece quatro graus de efetividade para descrever o êxito das agências de políticas para as mulheres em suas ações: *insider*, quando o mecanismo incorpora os objetivos dos movimentos feministas e de mulheres em suas posições oficiais e insere definições construídas com observância às questões de gênero, no debate público;

marginal, quando a agência alcança os objetivos dos movimentos, mas não tem sucesso na inserção de conceitos atentos ao gênero no debate público dos temas; não-feminista, quando, embora não advogue pelas demandas dos movimentos de mulheres e feministas, a agência obtém êxito em relação à introdução de conceitos formulados com observância às questões de gênero; e simbólica, quando nenhum dos fatos característicos de um mecanismo *insider* é obtido.

Para esse campo teórico, portanto, a capacidade de facilitar demandas dos movimentos de mulheres e de incorporar as questões de gênero aos debates sobre políticas é o que distingue os graus de sucesso de uma agência de políticas para as mulheres. As características dos movimentos de mulheres e feministas, por si próprias, contudo, não explicam a categorização dos mecanismos para a promoção da igualdade de gênero como *insiders*, marginais, não-feministas ou simbólicos e tampouco o fazem os aspectos do ambiente político, isoladamente (LOVENDUSKI, 2008, p. 183). A definição de tal efetividade depende de aspectos de ambos os fatores, como o grau de representatividade das mulheres nas agências e o nível de abertura do sistema político (LOVENDUSKI, 2008, p. 186). Dessa maneira, é necessário avaliar especificamente como a Secretaria se portava em relação a tais movimentos e os efeitos de suas ações para a PEB sobre as discussões em curso no ambiente político do período estudado, a fim de que seja possível verificar seu sucesso como agência de políticas para as mulheres na política exterior.

#### 4.2.1 A facilitação dos objetivos dos movimentos feministas e de mulheres

Ao representarem inclusive um dos índices de sucesso de uma agência de políticas para as mulheres, os movimentos de mulheres e feministas e suas relações com tais órgãos públicos compõem alguns dos principais pontos estudados no feminismo de Estado. Esse relacionamento se faz tão importante, uma vez que tais grupos da sociedade civil atuam como representantes dos interesses das mulheres (RANGEL, 2012, p. 45) e que os mecanismos governamentais para a promoção da igualdade de gênero oferecem a chance de que esses interesses sejam advogados no processo decisório de políticas públicas (LOVENDUSKI, 2008, p. 174). A relação em comento foi o tema central pesquisado pelo RNGS, que, conforme comentado previamente, verificou ser a associação profícua e variável em seus

resultados, de acordo com o tema abordado, e inclusive considerou que é a partir de alianças com tais movimentos e, especificamente, com os movimentos feministas, que as agências de políticas para as mulheres conseguiriam definir quais seriam os interesses das mulheres a serem por elas conquistados por meio de políticas públicas (LOVENDUSKI, 2008, p. 175).

A definição de interesses é objeto de grande debate na academia, entretanto pode-se defini-los, para o desenvolvimento do presente estudo, como compreensões e articulações compartilhadas, que concernem a um indivíduo ou grupo, e envolvem tanto seus objetivos como os poderes de que dispõem para evidenciá-los (RAI, 2003, p. 23). Não obstante haja grande pluralidade entre movimentos de mulheres e entre grupos feministas, conforme apontado ao se mencionar a referência recorrente, na literatura, a “feminismos”, é possível, em geral, verificar organizações com estruturas formais, que adquirem grande capacidade de articulação, de desenvolvimento de estratégias conjuntas para seus objetivos (RANGEL, 2012, p. 52) e que, por isso, conseguem pressionar governos e Estados em prol dos interesses que defendem. Essa pressão provoca a necessidade de respostas e, tal como apontado nas explicações sobre as características encontradas pelo feminismo de Estado em agências de políticas para as mulheres bem-sucedidas, a existência de mecanismos com obrigações de prestação de contas à sociedade civil, ainda que suficientemente autônomos no âmbito político-administrativo, é um elemento decisivo para que haja efetiva disseminação das questões de gênero no Estado e, portanto, para que as agências de políticas para as mulheres tenham êxito real (MAZUR, 2005, p. 5).

Segundo o feminismo de Estado, há quatro tipos de resposta estatais possíveis aos movimentos feministas e de mulheres, que seriam: dupla resposta, quando os movimentos são envolvidos no processo de formulação de políticas e os resultados destas correspondem ao que aqueles grupos demandaram; cooptação, quando a participação dos grupos representativos da sociedade civil é permitida, porém suas demandas não são acatadas; preferência, quando as políticas correspondem às demandas dos movimentos feministas e de mulheres, embora eles não participem de sua elaboração; e sem resposta, quando não há participação e tampouco atendimento das demandas dos movimentos (LOVENDUSKI, 2005, p. 14). Em geral, aponta-se o risco de existência de cooptação em razão das “femocratas”, que saem dos movimentos feministas e passam a ocupar a burocracia estatal. Para alguns autores, tal confusão representa um risco aos movimentos sociais, porém, para outros, a existência de

representantes advindos da sociedade civil nas estruturas do governo tem o condão de fortalecer a capacidade política daquela (RANGEL, 2012, p. 53).

O Brasil apresenta alguns dos movimentos de mulheres mais consolidados e fortes da América Latina e, como já visto, o próprio surgimento da SPM representou um atendimento à demanda vinda de tais grupos. Ao ter suas estruturas de recursos pessoais definidas, a Secretaria nitidamente teve seus cargos ocupados por “femocratas”, visto que, conforme descrito na apresentação de suas ex-ministras, foi liderada por mulheres que, mesmo se nem sempre relacionadas diretamente aos movimentos sociais e à militância, embora este fosse o caso de Eleonora Menicucci, tinham histórico de ativismo pelos direitos das mulheres com perspectivas feministas em suas respectivas áreas: Emilia Fernandes e Iriny Lopes no parlamento e Nilcéa Freire na academia. Ademais, também nas demais posições do órgão, a presença de nomes históricos do feminismo do Brasil, como as já citadas Sônia Malheiros Miguel e Lourdes Bandeira, entre outras, indicava a composição da equipe do órgão por militantes e acadêmicas dos movimentos de mulheres. Tal fato poderia despertar a preocupação no que tange ao risco de cooptação, mas, como apontado na descrição da SPM realizada no capítulo 3, a relação desenvolvida vem sendo mais comumente descrita, na verdade, como de cooperação.

Tal como a caracterização pelo feminismo de Estado dos tipos de respostas estatais revela, o primeiro elemento que configuraria uma cooptação seria a possibilidade conferida aos movimentos sociais de participar do processo de formulação de políticas. A partir da criação da SPM, a presença de representantes dos movimentos de mulheres nos contextos de atuação da Secretaria assumiu, de fato, bastante destaque e habitualidade. Com a incorporação do CNDM à estrutura da SPM, o conselho passou a contar, em sua composição, com representantes da sociedade civil, que, assim, assegurou espaço permanente de diálogo com a Secretaria, pois, em seus mandatos, além das conselheiras governamentais, que representam diferentes ministérios<sup>135</sup>, o conselho passou a incluir uma grande diversidade de conselheiras da sociedade civil. Atualmente, no CNDM, as entidades da sociedade civil são divididas em

---

<sup>135</sup> No triênio 2014-2017, a composição do CNDM conta com conselheiras governamentais que representam os seguintes órgãos da administração pública federal: SPM, SDH, SEPPIR, Secretaria de Governo da Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Cultura, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério da Educação, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego e MRE. Relação de órgãos que atualmente compõem o CNDM disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho/composicao>>. Acesso em: 29 set. 2017.

duas categorias: na A, estão as redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres; já na categoria B, estão as organizações sindicais, as associações e as entidades de classes.

Na atual composição do CNDM, as conselheiras da categoria A representam os seguintes movimentos: Confederação das Mulheres do Brasil, Fórum de Mulheres do Mercosul, Fórum Nacional de Mulheres Negras, Movimento Articulação de Mulheres da Amazônia, Parto do Princípio - Mulheres em Rede pela Maternidade Ativa, União Brasileira de Mulheres, União de Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira e Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos. Já na categoria B, estão representadas: Associação Brasileira de Saúde Coletiva, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, Central Única dos Trabalhadores, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos e União Nacional dos Estudantes. Ademais, já compuseram o CNDM representantes das seguintes entidades: Articulação de Mulheres Brasileiras, Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras, Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais, Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica, Marcha Mundial das Mulheres, Liga Brasileira de Lésbicas, Movimento de Mulheres Camponesas, Rede Economia e Feminismo, Confederação Geral dos Trabalhadores, Conselho Nacional das Mulheres Indígenas e Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas<sup>136</sup>.

O grande número de entidades da sociedade civil e suas origens em diferentes pautas demonstra a pluralidade de influências presente no CNDM. Emilia Fernandes, na entrevista concedida para este trabalho, ressaltou que, desde o primeiro momento de criação da SPM, foi objetivo do órgão fortalecer e ampliar o diálogo e a interlocução com movimentos de mulheres, tendo como mecanismo para tal o CNDM. Exatamente por isso, Fernandes ressaltou, foi importante incluir no conselho vários segmentos de mulheres, entre elas: empresárias, sindicalistas, negras, indígenas, mulheres do campo e da cidade, trabalhadores domésticas, educadoras. Nos eventos de que participava a SPM nacionalmente e internacionalmente tais coletivos, comumente, também faziam-se presentes em sua pluralidade.

---

<sup>136</sup> Relação de entidades que já integraram o CNDM disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho/relacao-de-conselheiras-do-cndm-1985-a-2014>>. Acesso em: 29 set. 2017.

Nesse sentido, Fernandes ressaltou que, para todas as reuniões, nacionais ou internacionais, integrantes dos movimentos feministas e de mulheres eram convidadas a participar, por meio do CNDM ou por convite direto às entidades, bem como, muitas vezes, eram também consultadas com antecedência para elaboração e sugestão de pronunciamentos e relatórios a serem apresentados pela chefe da pasta ou por outras representantes da Secretaria. Nilcéa Freire, por sua vez, reiterou tal posicionamento em relação à importância da sociedade civil para a SPM, ao destacar, na entrevista concedida, que o órgão teria inaugurado, na administração pública federal, a prática de incorporação de representantes da sociedade civil como membros oficiais das delegações nacionais, de modo que não compareciam aos eventos de maneira paralela ao governo, mas integrados e em cooperação com este. Segundo Freire, a SPM tinha por tradição anunciar a existência de um determinado número de vagas para a participação da sociedade civil nas delegações e, assim, as representantes que as preenchessem podiam viajar custeadas pelo governo federal, facilitando seu comparecimento.

Também nas entrevistas realizadas com integrantes do corpo diplomático, deu-se destaque à existência de uma política própria da Secretaria de sempre inserir ao menos uma conselheira da sociedade civil do CNDM nas delegações brasileiras para eventos internacionais (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017; e Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017). A análise dos expedientes telegráficos selecionados confirma tais informações e revela que essa participação da sociedade civil efetivamente existiu em relação às ações da SPM no âmbito da política externa. É possível, assim, observar a presença de representantes de movimentos de mulheres, entre os quais estão os feministas, em diversos eventos internacionais de que participou e nos quais atuou a SPM. Já em 2003, quando a Secretaria realizou a defesa do primeiro relatório brasileiro à CEDAW, compuseram a delegação nacional representantes da organização Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA) e do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA)<sup>137</sup>. Ademais, no próprio evento de apresentação do relatório, outras ONGs brasileiras estiveram presentes, sendo estas o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher, a Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher e Relações Gênero, as Ações em Gênero e Cidadania e o Geledés - Instituto da Mulher Negra. Na ocasião, a própria então ministra Emilia Fernandes presidiu debate com todos os movimentos da sociedade civil

---

<sup>137</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 27 jun. 2003, nº 400.



presentes, com o objetivo de colher comentários e subsídios para a apresentação do relatório<sup>138</sup> e as representantes dos movimentos assinalaram o interesse em ver implementados os compromissos assumidos perante o Comitê e sugeriram uma maior divulgação das obrigações firmadas pelo Brasil junto à CEDAW e ao seu protocolo opcional<sup>139</sup>.

Igualmente na atuação da SPM junto à REM houve participação dos movimentos de mulheres. Em 2004, por ocasião da XI REM, a delegação brasileira, chefiada por Nilcéa Freire, contou também com representante do Instituto Equit - Gênero, Economia e Cidadania Global, organização da sociedade civil, na qualidade de assessora, e a própria ministra leu, em seu pronunciamento, carta da Comissão de Mulheres da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul, manifestando percepções dos movimentos de mulheres. Naquela oportunidade, o Brasil defendeu a ampliação da participação da sociedade civil no foro, o que causou, porém, um acalorado debate, conforme registram os expedientes telegráficos que relatam o encontro, pois o Foro de Mulheres do Mercosul vinha, à época, empregando sua influência para obstar tal participação na REM<sup>140</sup>. Apesar disso, o Brasil manteve seu posicionamento e voltou a defender abertamente a inclusão da sociedade civil nas reuniões no encontro da XIII REM<sup>141</sup>. Após a substituição da REM pela RMAAM, igualmente o Brasil manteve tal postura e contou, em sua delegação para a II Reunião, com representantes de movimentos de mulheres<sup>142</sup>.

A defesa do diálogo com mulheres, seus movimentos e grupos feministas nas ações do poder público foi, a propósito, característica marcante nos discursos da SPM ao longo de todo o período estudado<sup>143</sup> e, conforme destacado por uma das diplomatas entrevistadas, orientação geral para a PEB nos foros multilaterais (Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017). Nesse sentido, também no âmbito da CIM, a Secretaria promoveu a participação da sociedade civil e isso se refletiu na política brasileira para a Comissão, que se destacou como de advocacia pelo fortalecimento da inclusão dos movimentos de mulheres nos debates. Confirmando a tradição construída pela SPM de inclusão da sociedade civil em temas de gênero, já em 2004, por exemplo, a Secretaria enviou para a reunião de peritos dedicada à

---

<sup>138</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 3 jul. 2003, nº 1176.

<sup>139</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 16 jul. 2003, nº 1267.

<sup>140</sup> SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 23 abr. 2004, nº 443.

<sup>141</sup> SERE para BRASEMB Assunção, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 3 maio 2005, nº 383.

<sup>142</sup> SERE para BRASALADI, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 22 jan. 2013, nº 19.

<sup>143</sup> DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 10 jun. 2011, nº 904.

definição de um Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará tanto uma representante da Secretaria, que foi Aparecida Gonçalves, então diretora da subsecretaria de monitoramento de programas e ações temáticas do órgão, como uma advogada do CFEMEA<sup>144</sup>. Já no âmbito das assembleias de delegadas da Comissão, é possível apontar a participação da sociedade civil, por exemplo, na XXXIII edição, em 2006, em que o tema da disseminação do HIV/AIDS entre mulheres seria debatido e, assim, representante da rede de ONGs que lidam com o tema no país compôs a delegação nacional<sup>145</sup>.

Na delegação brasileira à 49ª sessão da CSW, importante por ter marcado a celebração de Pequim+10, igualmente esteve a sociedade civil, representada por delegadas de organizações que à época tinham conselheiras no CNDM, como o Conselho Nacional das Mulheres Indígenas, o Fórum Nacional de Mulheres Negras, a Articulação de Mulheres Negras, a Central Única dos Trabalhadores e a Confederação das Mulheres do Brasil; e também por delegadas de outros movimentos sociais, que não estavam exercendo mandato no conselho, como as organizações Bem-Estar Familiar no Brasil e Católicas pelo Direito de Decidir, a Rede Feminista de Saúde e a Ações em Gênero e Cidadania<sup>146</sup>. Conforme apontado nos relatos das reuniões, todas as delegadas da sociedade civil tiveram participação bastante ativa, recebendo resumos das negociações por parte dos delegados governamentais e oferecendo suas sugestões, por meio do encaminhamento de propostas às resoluções em debate<sup>147</sup>.

A prática de participação nas delegações de movimentos de mulheres sem representantes titulares no CNDM repetiu-se diversas vezes. Na 51ª CSW, a delegação nacional foi integrada por diversas representantes da Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais do Brasil<sup>148</sup>, e na 54ª CSW<sup>149</sup>, novamente uma pluralidade de movimentos da sociedade civil integraram a delegação brasileira, como, além da associação que teve tão forte presença na 51ª sessão, o Comitê da Direção da Federação Democrática Internacional de Mulheres, o Geledés e o Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher

---

<sup>144</sup> SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 9 jul. 2004, nº 259.

<sup>145</sup> SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 10 nov. 2006, nº 499.

<sup>146</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 23 fev. 2005, nº 176.

<sup>147</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 24 mar. 2005, nº 274.

<sup>148</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 22 fev. 2007, nº 118.

<sup>149</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 24 fev. 2010, nº 175.

da Universidade Federal da Bahia, que também integrou a delegação nacional na 56ª CSW<sup>150</sup> e na 59ª CSW<sup>151</sup>. Também na 57ª sessão da Comissão, a delegação brasileira contou com a presença de conselheiras da sociedade civil do CNDM e de delegadas que não tinha mandatos titulares no conselho na época, como representantes da Federação Democrática Internacional de Mulheres e da Rede Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos<sup>152</sup>. Cabe destacar, nesse sentido, a observação feita por uma das entrevistadas acerca da inclusão de representantes de movimentos sociais e de organizações nas delegações, segundo a qual tal credenciamento sempre passava pela chancela da SPM, pois, não obstante o Itamaraty pudesse, discricionariamente, realizá-lo, se recebesse solicitação direta, o ministério sempre buscava, previamente, a autorização da Secretaria para tal (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017).

É importante destacar que, em tais participações da sociedade civil nas delegações nacionais, as representantes eram não apenas credenciadas como membros das delegações oficiais, mas também tinham a oportunidade de participar de reuniões de coordenação com as delegadas governamentais e, especialmente, com as representantes da SPM e de oferecer comentários e sugestões, como apontou-se ter sido prática em reuniões específicas. Na 59ª CSW, por exemplo, tanto a secretária-executiva da Secretaria, Linda Goulart, que a representava naquela ocasião, como o Representante Permanente do Brasil junto à ONU, Embaixador Antonio Patriota, mantiveram reuniões de coordenação com a sociedade civil, a fim de receber comentários e avaliações desta sobre o texto da Declaração Política do encontro e sobre os pronunciamentos e posicionamentos emitidos pelo Brasil<sup>153</sup>. A esse respeito, em sua entrevista, Nilcéa Freire confirmou tal tendência observada, afirmando que a SPM costumava realizar reuniões de coordenação com a sociedade civil antes e durante os eventos internacionais.

Também nas entrevistas realizadas com representantes do corpo diplomático nacional foi possível confirmar tal importância e atenção dadas pelo órgão para os direitos das mulheres às organizações e aos movimentos sociais, no período observado e em sua atuação internacional. Ao serem questionadas sobre o caráter da participação da sociedade civil nas

---

<sup>150</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 23 fev. 2012, nº 202.

<sup>151</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 5 mar. 2015, nº 176.

<sup>152</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 1 mar. 2013, nº 189.

<sup>153</sup> DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 27 mar. 2015, nº 759.

delegações do país, as três entrevistadas afirmaram que não se tratava de integração ou de atuação simbólicas, mas efetivamente substantivas (Entrevista 1, de 31 de agosto de 2017; Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017; e Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017). Uma das consultadas inclusive ressaltou o papel da sociedade civil em oferecer subsídios e informações, além de agregar suas experiências, nos temas de sua especialidade, que permitiam aos representantes governamentais da delegação maiores segurança e precisão, na defesa das posições brasileiras (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017).

Uma das diplomatas destacou ainda o papel do CNDM em tal processo, pontuando que, por meio do conselho, os movimentos de mulheres mantinham diálogo contínuo com a Secretaria e conseguiam exercer pressão sobre o órgão para a condução de seus objetivos (Entrevista 1, de 31 de agosto de 2017). Para ela, a SPM exercia claro papel de mediadora dos interesses da sociedade civil na política externa para os direitos das mulheres, especialmente em função de ser um órgão nascido entre os movimentos de mulheres e que, por isso, possuía perfil mais aberto do que o MRE, tradicionalmente fechado e menos permeável, apesar das transformações recentes. Dessa maneira, a Secretaria podia transpor as vozes dos movimentos de mulheres para o Itamaraty, na condução da política externa, e, por vezes, até mesmo assegurava fala às representantes dos movimentos em delegações brasileiras, nos eventos internacionais (Entrevista 1, de 31 de agosto de 2017).

Diante do exposto, é notável o consenso entre importantes agentes envolvidos nas relações entre a SPM e o MRE no período sobre a abertura e a importância garantidas pela primeira aos movimentos de mulheres, em todo o período estudado, o que pode ser confirmado também por meio da análise dos expedientes telegráficos. Dessa maneira, entre os tipos de resposta do Estado em relação às demandas dos movimentos sociais possíveis, segundo o feminismo de Estado, evidentemente o caso brasileiro não se adequa às hipóteses de preferência ou de ausência de resposta, nas quais não há participação dos movimentos feministas e de mulheres, em geral.

As relações desenvolvidas entre a SPM e a sociedade civil ao longo da atuação do órgão na política externa demonstram que tanto houve a facilitação da participação da sociedade civil como da vocalização e da inclusão de seus objetivos. Revelam tal ponto as reuniões de coordenação realizadas, a incorporação de comentários e propostas da sociedade civil às manifestações oficiais e a sintonia entre os fins dos movimentos de mulheres que

integraram o CNDM e as delegações nacionais, no período, e os temas sobre igualdade de gênero em que a PEB foi mais ativa, naquele momento. Tal como apontado na seção anterior, esses assuntos envolveram o combate à violência contra a mulher, a garantia de seus direitos sexuais e reprodutivos, a promoção da saúde feminina e a conquista do trabalho doméstico decente. Como é possível observar pela listagem de organizações que integraram as delegações brasileiras em eventos internacionais sobre direitos das mulheres, todos esses temas integravam suas pautas e, portanto, a agenda da SPM para a PEB estava de acordo com a dos movimentos.

Ademais, conforme relatado no telegrama nº 177, expedido pela delegação brasileira junto à OEA, com comentários sobre a agenda da I Reunião Ordinária do Comitê Diretor da CIM, em 2013<sup>154</sup>, a orientação do corpo diplomático brasileiro no período era de que a inclusão da sociedade civil nos debates travados acerca dos direitos das mulheres deveria ser assegurada, pois poderia “favorecer discussões mais amplas sobre temas prioritários para o Brasil, como o combate à violência baseada em gênero, e promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e da saúde sexual e reprodutiva, particularmente no contexto dos preparativos para a Cairo+20”. Dessa maneira, tais movimentos e organizações eram vistos como aliados e instrumentos necessários para a consecução dos fins buscados pela PEB, que com eles estavam alinhados.

Essa perspectiva diferenciou-se, assim, da inclusão da sociedade civil realizada pelo MRE, na década de 1990, para a preparação nacional para as conferências internacionais sobre temas sociais que, conforme mencionado no capítulo 2, era considerada somente um mecanismo de atribuição de aparência de maior legitimidade às posições brasileiras e não de efetiva participação social. O modelo facilitado pela SPM distinguia-se, portanto, da cooptação, pois além de ter havido a inclusão dos movimentos de mulheres nos debates sobre a política pública em que se constitui a política externa, houve também resultados coerentes com os objetivos de tais grupos. Tal como destacado por uma das diplomatas entrevistadas, “não significava cooptação da sociedade civil; pelo contrário, significava consolidação da democracia”, uma vez que os movimentos sociais tinham à disposição inclusive foros para manifestarem suas discordâncias em relação às políticas empreendidas, como o CNDM (Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017).

---

<sup>154</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Washington, 22 fev. 2013, nº 177.

Pode-se dizer, assim, que o retorno da SPM aos movimentos de mulheres configurou o que o feminismo de Estado chama de dupla resposta e, que, de acordo com Lovenduski (2008, p. 176), representa o sucesso de uma agência de políticas para as mulheres e caracteriza a ocorrência do feminismo de Estado, visto que, em tal hipótese, a agência tem êxito em impulsionar as representações descritiva e substantiva das mulheres nas esferas de decisão, ao inclui-las e ao inserir seus objetivos. Nesse aspecto, portanto, a SPM foi bem-sucedida, tanto em relação à produção de efeitos sobre a política externa, como ao seu papel como agência de políticas para as mulheres.

#### 4.2.2 A alteração dos termos do debate e a transversalização da temática de gênero

O segundo elemento identificador do sucesso de uma agência de políticas para as mulheres está muito associado ao primeiro. Ao avaliar a facilitação dos objetivos dos movimentos feministas, porém, a análise limita-se à inclusão de tais objetivos nos discursos e nas orientações oficiais da política externa. Mudar os termos do debate, por outro lado significa a reformulação do debate público para a acomodação das definições elaboradas e dos objetivos almejados pelas agentes dos movimentos de mulheres, ou seja, é a inserção, nos debates já em curso, dos conceitos formulados com atenção às questões de gênero e empregados pelos movimentos de mulheres (LOVENDUSKI, 2005, p. 8).

A fim de que uma manifestação possa ser classificada como característica de movimentos de mulheres, é necessário que contenha concomitantemente, segundo McBride e Mazur (2008a, p. 230), três elementos: a identificação de mulheres como um grupo, em uma espécie de consciência de gênero; uma linguagem explicitamente baseada em gênero e que, portanto, distinga homens e mulheres; e a manifestação das ideias em termos de mulheres representando mulheres na vida pública, ou seja, em uma lógica em que os discursos sejam proferidos por elas e que as tenham como sua preocupação primária. Para que esteja presente o discurso feminista, por sua vez, é preciso o explícito compromisso com ideias de tal campo ideológico, como a contestação ao patriarcado, às estruturas hierarquicamente organizadas conforme o gênero e o combate à subordinação da mulher.

Como já visto, em todo o período analisado, a atuação da SPM para a política externa não se restringiu à participação e à promoção de eventos ou mesmo ao estabelecimento e

aprofundamento de relações bilaterais e multilaterais, mas envolveu também a preparação de relatórios e a negociação de resoluções e declarações. Em todas essas atividades, que envolviam a formulação de documentos, a preocupação da SPM com a linguagem era perceptível. Nesse sentido, uma das representantes do corpo diplomático comentou, na entrevista concedida, que teve a experiência de ter reuniões com a Secretaria, em que o Itamaraty apresentava os textos que estavam em debate nos foros internacionais sobre temas relacionados à agenda daquele órgão e os dois ministérios liam todos os parágrafos separadamente, para avaliação da linguagem e para que a SPM manifestasse sua concordância ou suas sugestões (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017).

Em tais oportunidades, a Secretaria sempre expressava a chamada consciência de gênero, ao identificar as mulheres como um grupo com necessidades específicas e para o qual eram necessárias políticas particulares. Como já tangenciado, o órgão também tinha por diretriz sempre incluir o recorte de raça em seus projetos e ações, a fim de apontar as particularidades de diferentes grupos de mulheres, tendo sido a incorporação da atenção à relação cruzada entre gênero e raça importante característica das políticas implementadas pela SPM, uma vez que identificou que, entre as mulheres, algumas enfrentam desafios diferenciados, como as negras e as indígenas, conforme apontado por todas as entrevistadas para esta pesquisa. Apesar disso, tal como apontado por organizações da sociedade civil em audiência pública, realizada em 2007, na CIDH, a elaboração de políticas públicas para as mulheres negras, por exemplo, permaneceu um desafio, pois seu tratamento estava na intersecção entre a SPM e a SEPPIR, nem sempre havendo políticas públicas específicas para tal segmento, mas apenas sua inserção em outras políticas<sup>155</sup>.

Para as políticas formuladas e adotadas pela SPM, além de haver linguagem explicitamente baseada em gênero, comprovada pelo destaque conferido às necessidades particulares das mulheres, distintas das demandas masculinas, tanto as ex-ministras como as representantes do corpo diplomático, como verificado com todas as consultadas, compartilhavam a clara percepção de que os interesses das mulheres são insuficientemente representados quando a formulação das políticas, entre elas a política externa, é dominada por homens, razão pela qual a prática da SPM de concessão de fala a mulheres na vida pública para reivindicarem seus direitos foi considerada tão importante por todas. Confirmando tal

---

<sup>155</sup> DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Washington, 25 jul. 2007, nº 812.

compreensão, a SPM tinha nítida política de privilegiar mulheres em suas equipes, em função da perspectiva compartilhada nas gestões do órgão, conforme apontado por uma das diplomatas entrevistadas, de que os homens sempre ocuparam os espaços de decisão e de que, por isso, aquele deveria ser um foro preenchido e defendido por mulheres (Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017). A Secretaria foi integrada, assim, majoritariamente por mulheres em cargos comissionados e, mesmo para sua assessoria internacional, deu preferência à designação de diplomatas mulheres em sua composição.

Nesse diapasão, a SPM adotou em suas perspectivas e tornou públicos não só os objetivos dos movimentos de mulheres, mas também características dos discursos dos mesmos, sendo possível ainda verificar a inserção de perspectivas feministas, uma vez que, conforme afirmado por Emilia Fernandes, na entrevista concedida, a Secretaria privilegiava o trabalho de mulheres como instrumento para ocupação de espaços e também como mecanismo de transformação de uma sociedade “de matriz conservadora e patriarcal”, na qual “aquilo que homens e mulheres entendem por ‘interesses’ das mulheres é bem diferente”. Assim, o órgão questionava também, em suas ações, o patriarcado e as estruturas hierárquicas sociais que, historicamente, subordinaram e negligenciaram mulheres nas políticas públicas, em uma perspectiva alinhada ao feminismo.

Nos debates públicos, a adoção de tais pontos de vista refletia-se na atenção à linguagem das resoluções, por exemplo. Foi o caso do debate sobre a resolução acerca do feminicídio, em que, conforme já apontado na análise das ações conjuntas entre o MRE e a SPM, esta se opôs à concessão de apoio brasileiro ao documento, em função de a linguagem utilizada não observar as terminologias empregadas pelo país. Igualmente nos debates já em curso que tangenciavam a promoção dos direitos das mulheres à época de criação da SPM foi possível observar a preocupação da Secretaria em introduzir termos e ações que refletiam demandas dos movimentos de mulheres, especificamente. Dessa maneira, assim como, nas discussões internas acerca da violência doméstica o órgão promoveu uma maior atenção à proteção das mulheres vítimas, no plano externo foi uma grande preocupação, impulsionada pela Secretaria, o oferecimento de assistência às brasileiras em situação de vulnerabilidade, tanto em razão de crimes como o tráfico de pessoas como em função de agressões físicas e morais sofridas, por meio de políticas como a já mencionada internacionalização do Ligue 180. A Secretaria envolveu-se fortemente, assim, no tratamento de tais temas, introduzindo e



intensificando a atenção para a necessidade de apoio às mulheres, o que ampliou os debates para além da exclusiva preocupação com o combate aos crimes.

Desse modo, em 2006, o Brasil participou, na Venezuela, da “Primeira Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Tráfico de Pessoas”, a qual, para o país, deveria constituir um marco a partir do qual se passaria a sistematizar na OEA o tratamento do tema do tráfico de pessoas e para a qual foram enviados diplomatas e representantes do Ministério Público, da Polícia Federal, da Secretaria Nacional de Justiça, da SDH e da SPM. Naquele mesmo ano, foi submetido à consulta pública o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, lançado em 2008 e resultado de discussões iniciadas em 2005. O documento trazia as perspectivas de auxílio às vítimas introduzidas pela SPM, tendo sido elaborado por coordenação do órgão com a SNJ/MJ e a SDH e com participação do MRE e de outros ministérios<sup>156</sup>.

Outra questão relevante na avaliação dos efeitos das ações da SPM nos debates públicos já em curso é o tema da transversalização da temática de gênero. Como já comentado, o termo é utilizado em referência à difusão da temática de gênero e sua incorporação em todos os tópicos e políticas públicas. Na definição de Rai (2003, p. 16), a transversalização é o processo de avaliação das implicações para mulheres e homens de todas as ações planejadas, em quaisquer áreas e níveis, incluindo legislações, políticas e programas. É, assim, uma estratégia para integrar inteiramente as preocupações e experiências de homens e de mulheres no desenho, na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas e de projetos em todas as esferas políticas, econômicas e sociais, de modo que homens e mulheres sejam beneficiados equitativamente e que as desigualdades não sejam perpetuadas.

A literatura não define esse fenômeno como uma das dimensões necessárias para que ocorra o feminismo de Estado, porém reconhece que as agências de políticas para as mulheres são, potencialmente, os principais mecanismos para a implementação de estratégias de transversalização das questões de gênero e que tal tema apresenta grande atualidade e crescente protagonismo, em função de sua grande repercussão nos foros internacionais (MCBRIDE; MAZUR, 2008b, p. 259). Dessa maneira, o estudo da adoção de ações de transversalização de gênero por parte da SPM oferece um caminho adequado para o

---

<sup>156</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 2 jun. 2008, nº 412.

aprofundamento da análise sobre a alteração dos termos do debate, permitindo analisar efeitos para além das discussões a respeito dos direitos das mulheres.

Conforme os resultados apresentados até o momento apontam, a Secretaria buscou, em sua atuação, constante coordenação transversal com os demais ministérios, o que inclusive se refletiu sobre o III PNPM, que trouxe a transversalização como princípio orientador das políticas públicas. Na entrevista realizada com Emília Fernandes, a ex-ministra afirmou que, em sua gestão, imediatamente após a instalação da SPM, foram definidas 5 metas prioritárias, as quais foram:

“Meta 1. Institucionalizar a Secretaria de Políticas para as Mulheres, reformular o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM e ampliar o diálogo com o movimento de mulheres;

**Meta 2. Promover a revisão do Plano de Ações e Projetos do Governo Federal, buscando ampliar os recursos destinados às Políticas de Gênero, visando o cumprimento da sustentabilidade e da transversalidade nas políticas públicas;**

**Meta 3. Promover o recorte de gênero nos programas sociais prioritários do Governo Federal, visando o enfrentamento à pobreza nos segmentos de maior vulnerabilidade: mulheres do campo, negras, indígenas, meninas, jovens e idosas, em situação de violência, pobreza e exclusão;**

Meta 4. Promover o aprofundamento de dados e pesquisas, e ampliar os instrumentos de monitoramento e transparência nos programas dirigidos às mulheres em âmbito do Governo Federal;

Meta 5. Enfrentar a Violência de Gênero, ampliando as políticas de combate à violência doméstica e a exploração sexual que atinge mulheres, meninas, jovens e idosas.” (grifos nossos)

Desse modo, a ministra ressaltou o foco da Secretaria, em atenção às metas dois e três, de cumprir ações transversais, especialmente consultando e estimulando todas as demais áreas governamentais para que apresentassem políticas com recorte de gênero e também de raça, por meio de diálogo no mesmo sentido de incorporação da transversalidade com a SEPPIR e a SDH. Nilcéa Freire também destacou, em sua entrevista, que a transversalização consistia no grande esforço da SPM, porém não em uma dedicação solitária para tal, pois os demais órgãos igualmente se engajaram para que os direitos das mulheres passassem a constar nas mais diversas políticas. Na perspectiva de Fernandes, o início do processo de maior visibilidade às diplomatas mulheres, por exemplo, retrata a maneira como a SPM buscou transversalizar ações para difusão da sensibilidade ao gênero, tendo havido cobrança muito intensa do órgão sobre a questão da baixa representatividade das mulheres nos altos níveis da

carreira diplomática, o que também foi ressaltado por uma das entrevistadas do corpo diplomático (Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017).

Tal como foi demonstrado no capítulo 2, é possível verificar efetivamente uma intensificação do esforço de transversalidade, na PEB, no período de 2003 a 2015, o qual coincide com a existência da Secretaria como agência autônoma de políticas para as mulheres. Essa compreensão é, em geral, compartilhada pelas diplomatas entrevistadas, não obstante uma delas tenha ressaltado a dificuldade em identificar se esse processo essencialmente partiria das diretrizes da política externa brasileira, ou aconteceria somente em resposta a uma agenda internacional cada vez mais intensa no sentido de demandas pela transversalização (Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017). De acordo com a entrevistada, a dificuldade ainda existente em obter um consenso, por parte do conjunto das chefias do Itamaraty, de que a representatividade de mulheres em todas as delegações e áreas do ministério, por exemplo, é necessária aponta que, possivelmente, a adoção de perspectivas transversais ainda ocorra, primariamente, em razão da necessidade do país de responder aos compromissos e às demandas advindas dos fóruns internacionais e não necessariamente da existência de uma naturalidade em relação ao tema no órgão.

Outra das diplomatas consultadas, por sua vez, igualmente ressaltou o papel do cenário internacional e de fatores externos a ações governamentais sobre a incorporação de perspectivas transversais nas políticas públicas e na política externa brasileira. Para ela, o intenso debate sobre transversalização provocou a necessidade de reação por parte dos governos e da sociedade, que perceberam não ser mais possível debater sobre grupos específicos sem a presença de seus representantes ou ficar indiferente a determinados temas, de modo que a incorporação da perspectiva de gênero em diferentes frentes se impôs por constrangimento e por, conseqüentemente, ter se tornado um tema rentável, cuja observância retornaria avaliações positivas para os governos (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017). Não obstante, a entrevistada também reconheceu o papel de líderes da SPM em defender e promover tal transversalidade, por meio da argumentação a respeito da necessidade de debate sobre os direitos das mulheres nos mais diversos aspectos, uma vez que esses direitos estão inseridos em todos os contextos e discussões.

A primeira entrevistada do corpo diplomático argumentou no mesmo sentido. Para ela, a transversalização partiu sim de ações dos órgãos da administração pública federal, não

tendo caráter somente responsivo, e, nesse sentido, defendeu que a SPM teria tido um papel importante para estimular que o debate sobre os direitos das mulheres fosse inserido em todos os temas, assim como o MRE, graças ao trabalho da Divisão de Temas Sociais e a uma sensibilidade da chefia do ministério, à época, para a necessidade de tal incorporação difusa da temática de gênero (Entrevista 1, de 31 de agosto de 2017). A análise dos expedientes telegráficos permite verificar que, em alguma medida, verdadeiramente houve ações que partiram dos dois órgãos para promover a transversalização de gênero na PEB.

Pode-se apontar, assim, que, na agenda relativa ao seguimento da Conferência de Cairo sobre População e Desenvolvimento, por exemplo, a SPM teve participação ativa, em coordenação com o Itamaraty e com outros ministérios envolvidos no acompanhamento do tema, especialmente o Ministério da Saúde. Em 2004, representantes da Secretaria integraram a delegação brasileira para a Reunião da Mesa Diretora Ampliada do Comitê Especial sobre População e Desenvolvimento, ocorrida no âmbito dos preparativos para Cairo+10 e cujo principal resultado foi evidenciar o consenso dos países da América Latina e do Caribe no que tange às políticas públicas para desenvolvimento, direitos reprodutivos e saúde, empoderamento da mulher e igualdade de gênero<sup>157</sup>. No campo do desenvolvimento, ainda em 2004, a então ministra Nilcéa Freire manteve também reunião bilateral com o Relator Especial sobre Moradia Adequada da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Moradia Adequada como Componente do Direito a um Padrão de Vida Adequado, Miloon Kothari<sup>158</sup>.

Freire participou também do VI Fórum Social Mundial, em 2006, integrando a delegação brasileira junto com os ministros do Desenvolvimento Agrário, do Meio Ambiente e da SDH<sup>159</sup>; do III Fórum da chamada Aliança de Civilizações, no âmbito da ONU<sup>160</sup>; e representantes da SPM foram enviadas à 42<sup>a</sup><sup>161</sup> e à 45<sup>a</sup><sup>162</sup> sessões da Comissão de População e Desenvolvimento (CPD). Na 47<sup>a</sup> sessão da CPD, Eleonora Menicucci inclusive chefiou a delegação nacional<sup>163</sup>. Outrossim, a Secretaria teve participação, em coordenação com a SDH

---

<sup>157</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 16 mar. 2004, nº 50193.

<sup>158</sup> SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 9 jul. 2004, nº 900.

<sup>159</sup> SERE para BRASEMB Caracas, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 18 jan. 2006, nº 49.

<sup>160</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 8 jun. 2010, nº 77611.

<sup>161</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 26 mar. 2009, nº 216.

<sup>162</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 19 abr. 2012, nº 502.

<sup>163</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 27 mar. 2014, nº 314.

e outros ministérios, na formulação de subsídios para a posição brasileira para as Conferências dos Estados Partes da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, introduzindo uma perspectiva transversal de gênero no posicionamento nacional para tal discussão<sup>164</sup>.

Outro debate em que a SPM teve forte atuação transversal foi aquele sobre o trabalho decente. Nesse sentido, Nilcéa Freire integrou a delegação brasileira para a 98ª Conferência Internacional do Trabalho, juntamente com os ministros de Estado do Trabalho e Emprego e da Previdência Social<sup>165</sup>, tendo proferido fala em evento paralelo sobre trabalho e família<sup>166</sup>. Na 99ª Conferência, a delegação repetiu-se, com o acréscimo das participações de representantes do Ministério da Saúde, da Secretaria-Geral da Presidência da República e da SEPPIR<sup>167</sup> e, na 100ª Conferência, na qual foi aprovada a Convenção e Recomendação sobre Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos, também compuseram a delegação os ministros do Ministério do Trabalho e da SPM, à época a ex-ministra Iriny Lopes<sup>168</sup>. Para a Conferência seguinte, foi criado um grupo de trabalho intergovernamental para a discussão e a produção da contribuição brasileira às negociações sobre o piso de proteção social, o qual foi integrado pelo Ministério de Trabalho, pela SPM, pelo MRE, pela SEPPIR e pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Previdência Social, da Educação, da Justiça, da Saúde e do Orçamento, Planejamento e Gestão<sup>169</sup>.

Ressaltar a participação da SPM nessa temática internacionalmente, em todas as conferências, faz-se importante, visto que o tópico também era de interesse e acompanhado domesticamente pelas demais secretarias especiais criadas no período, especialmente pela SEPPIR, uma vez que a maioria dos trabalhadores informais, no Brasil, é negra e que, no âmbito do trabalho doméstico, conforme dados apontados em telegrama de 2009, ano em que ocorreu a 100ª Conferência, 23% das trabalhadoras no país, até aquele ano, declaravam-se negras e apenas 14%, brancas<sup>170</sup>. Tal Secretaria, porém, apenas integrou as delegações

---

<sup>164</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 12 set. 2012, nº 1156.

<sup>165</sup> SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 26 maio 2009, nº 253.

<sup>166</sup> DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 25 jun. 2009, nº 794.

<sup>167</sup> DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 21 jun. 2010, nº 920.

<sup>168</sup> DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 17 jun. 2011, nº 944.

<sup>169</sup> SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 1 jun. 2012, nº 255.

<sup>170</sup> DELBRASGEN para SERE, caráter ostensivo urgentíssimo, Genebra, 26 ago. 2009, nº 1092.

nacionais em determinadas ocasiões, tendo sido expedido inclusive telegrama sugerindo tal participação<sup>171</sup>. Desse modo, a ampla participação da SPM sugere um especial e proativo engajamento por parte da Secretaria para mulheres, tanto em transversalizar a questão de gênero como em avançar na agenda internacional.

Também na agenda internacional para temas de saúde, foi ativa a participação da SPM. Em 2004, o órgão organizou, em parceria com o Ministério da Saúde, a ABC, agências da ONU como UNIFEM, UNFPA e UNESCO, e ONGs como a Coalização Internacional para a Saúde das Mulheres e a International Planned Parenthood Federation, o seminário internacional "Políticas Públicas para as Mulheres na Área de Saúde: Experiências Latino-americanas"<sup>172</sup>. A SPM destacou-se, especialmente no período de Nilcéa Freire à frente da pasta, no debate sobre HIV/AIDS, difundindo a compreensão de que o controle da epidemia deveria passar, necessariamente, pela adoção de medidas de garantia da plena participação das mulheres nos processos decisórios relacionados às políticas de saúde, tendo sido essa posição adotada nos discursos do país em debates internacionais, de acordo com os expedientes telegráficos do período<sup>173</sup>.

Dessa maneira, a então ministra participou de foros como a Reunião da Coalizão de Primeiras-Damas e Mulheres Líderes para HIV/AIDS da América Latina, à margem do Foro Comunitário Latino-Americano de HIV/AIDS<sup>174</sup>. Na ocasião, Freire apresentou o "Plano Integrado de Ações para Enfrentar a Feminização do HIV/AIDS", lançado no Brasil como resultado de parceria entre a SPM e o Ministério da Saúde, com o apoio do UNFPA, do UNIFEM e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). A ex-ministra atuou ainda na CPLP, no âmbito de sua reunião Ministerial de Políticas para as Mulheres e HIV, já mencionada, tendo a SPM até mesmo realizado seminário internacional, com apoio do MRE e em conjunto com o UNAIDS, o UNFPA, o UNIFEM e o UNICEF<sup>175</sup>. Em 2008, Freire chefiou ainda a delegação brasileira para o Encontro de Alto Nível das Nações Unidas sobre HIV/AIDS, em que o país teve grande repercussão, como liderança na matéria<sup>176</sup>.

---

<sup>171</sup> DELBRASGEN para SERE, caráter ostensivo urgentíssimo, Genebra, 26 ago. 2009, nº 1092.

<sup>172</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo urgentíssimo, Brasília, 13 maio 2004, nº 50755.

<sup>173</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 24 maio 2006, nº 465.

<sup>174</sup> SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 12 abr. 2007.

<sup>175</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 27 mar. 2008, nº 67485.

<sup>176</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 5 jun. 2008, nº 428.

No âmbito dos foros regionais, os expedientes telegráficos pesquisados revelam que a SPM não atuou somente em seus mecanismos para mulheres, mas também integrou delegações nacionais para o debate de outras matérias em tais espaços. Nesse sentido, Nilcéa Freire participou da 35ª Assembleia Geral da OEA<sup>177</sup>, tendo sido a única ministra de Estado, além da então ministra da SEPPIR, Matilde Ribeiro, a participar da sessão, em atuações que foram relatadas como fundamentais para que a delegação brasileira conseguisse incluir, na declaração final do encontro, menções aos temas de ambas as pastas e à interseção entre eles<sup>178</sup>. Já nos agrupamentos de que o Brasil é parte, a SPM também agiu para além dos debates específicos sobre políticas para as mulheres, expandindo perspectivas de gênero para outras discussões. No IBAS, por exemplo, em 2005, a Secretaria participou do Fórum de Diálogos IBAS sobre Desenvolvimento Econômico com Equidade Social, juntamente com a SEPPIR, e os dois órgãos impulsionaram a inserção das questões sobre gênero e raça nas discussões, a fim de promover o intercâmbio de boas práticas para a inclusão de comunidades negras e especialmente de mulheres, no mercado de trabalho interno<sup>179</sup>.

Todas essas ações e interações apontam uma atuação diversificada da SPM na política externa e não exclusiva dos debates sobre políticas para as mulheres. Os resultados encontrados não tornam possível, porém, afirmar categoricamente que a transversalização e a inclusão de questões relativas aos direitos das mulheres em múltiplos aspectos da política externa nacional esteve relacionada exclusivamente à atuação da SPM. Como apontado pelas diplomatas consultadas, a ativa agenda internacional nesse sentido e o próprio MRE podem ter tido papel fundamental nesse processo. Nos expedientes telegráficos estudados, assim como foram verificados diversos campos de atuação constante e proativa da Secretaria, foi possível encontrar registros de manifestações diretas do MRE no sentido de incluir perspectivas de gênero em diferentes discussões. Nesse sentido, partiu do próprio Itamaraty, por exemplo, a proposta de que o Brasil incluísse os direitos das mulheres como questão transversal nas discussões sobre migrações, conforme sugestão contida no telegrama nº 1700, expedido pela Missão do Brasil junto à ONU em Genebra, com contribuições específicas daquele posto diplomático para possíveis posicionamentos brasileiros no tópico<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 30 maio 2005, nº 223.

<sup>178</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 14 jun. 2005, nº 55093.

<sup>179</sup> CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 27 ago. 2005, nº 56152.

<sup>180</sup> DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 26 jun. 2006, nº 1700.

Também em relação ao debate sobre mulheres, paz e segurança, o primeiro diálogo nacional entre diversos segmentos sociais e governamentais sobre o tema ocorreu em seminário organizado pela sociedade civil, com apoio institucional do MRE, de modo que, embora a SPM tenha enviado representantes para acompanharem o evento e fosse possível observar a incorporação de recomendações da Resolução 1325/2000 da ONU no III PNPM, não é possível identificar um protagonismo da SPM nesse esforço inicial de interlocução com o MRE<sup>181</sup>. Cabe destacar que a Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas foi o primeiro documento a dispor expressamente sobre mulheres, paz e segurança, exigindo a participação de mulheres na construção da paz, na proteção à violação de direitos humanos e na promoção do acesso à justiça e aos serviços de enfrentamento à discriminação. Dessa maneira, a incorporação de recomendações da Resolução, nos PNPM, representou a internalização de tais diretrizes no principal compromisso do governo brasileiro com políticas para as mulheres e, portanto, o avanço da pauta graças ao impulso dado pela agenda internacional.

Posteriormente, porém, iniciaram-se os debates sobre a conveniência de formulação de um Plano Nacional de Ação (PNA) sobre mulheres, paz e segurança, a partir da coordenação entre o MRE, a SPM, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça, visto terem os órgãos concordado que um PNA poderia melhorar a articulação entre eles e oferecer mecanismos mais eficazes de monitoramento das ações empreendidas na matéria. Ademais, cresceu a percepção entre os órgãos de que o PNPM, por prever políticas de gênero no âmbito doméstico, não seria o instrumento adequado para incorporar em mais detalhes as previsões da Resolução 1325, uma vez que o Brasil não vivencia conflito armado e que, por isso, o documento deveria ser internalizado com foco em suas dimensões externas, como a promoção da participação de mulheres em missões de paz; o aprimoramento da relação das tropas com civis, em particular mulheres e meninas; a promoção de ajuda humanitária; e a realização de cooperações técnicas. Dessa maneira, em coordenação, os órgãos acordaram sobre a utilidade de preparação de um PNA específico sobre mulheres, paz e segurança<sup>182</sup>, o qual foi lançado em março de 2017 (BRASIL, 2017a).

---

<sup>181</sup> SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, 10 abr. 2014, nº 376.

<sup>182</sup> SERE pars DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 20 set. 2015, nº 1108.



Em relação à transversalização das questões de gênero, portanto, os resultados encontrados a partir da análise de fontes primárias e das entrevistas realizadas sugerem uma confluência de fatores, que levaram ao avanço da pauta de gênero sobre os mais diversos debates já em curso na política externa nacional. A agenda internacional, nas últimas décadas, efetivamente avançou na inclusão transversal da defesa e promoção dos direitos das mulheres e, em atenção a ela, foi necessário ao Brasil adotar cada vez mais perspectivas transversais. A presença de uma chefia, no MRE, mais sensível às questões de gênero no período estudado, conforme até mesmo as alterações na representatividade feminina no ministério apontam, efetivamente teve importância para tal.

Não é possível, porém, negligenciar o papel desempenhado pela SPM. Conforme visto, a Secretaria demonstrou proatividade em diversos aspectos da transversalização e o estudo realizado permite até mesmo identificar uma atuação maior do órgão em determinados temas conforme o período, o que pode sugerir maior interesse das próprias ministras por determinados tópicos, motivando suas atuações e, portanto, o impulso da SPM para inclusão de temas de gênero nas matérias. Nesse sentido, pode-se apontar a clara liderança desenvolvida pela Secretaria nas discussões sobre HIV/AIDS no período de Nilcéa Freire, médica de formação, à frente da pasta. Outro aspecto que pode ilustrar o papel desenvolvido para a transversalização diz respeito ao já mencionado esforço do órgão para que a política externa nacional defendesse a inclusão dos direitos das mulheres transversalmente na Agenda 2030. Tal como apontado pela diplomata que questionou o caráter pró-ativo ou responsivo da adoção de perspectivas transversais na PEB, a existência de órgão específico para um tema garante mais pessoal e recursos para o seu tratamento, fortalecendo-o e, portanto, levando a uma tendência de sua difusão (Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017). Desse modo, atribuir esse processo de disseminação da defesa dos direitos das mulheres nos mais diversos âmbitos exclusivamente ao impulso das discussões internacionais não parece corresponder ao trabalho desempenhado pela SPM, pelo MRE e pelos dois, coordenadamente.

Tampouco é possível afirmar, contudo, que esse esforço de transversalização, decorrente de uma combinação de fatores, ocorreu ou produziu efeitos uniformemente, em toda a política externa. Como é possível inferir pelos expedientes telegráficos analisados, a participação da SPM e a inclusão das perspectivas de gênero ocorreram de maneira intensa em diversas agendas, porém a maioria delas relacionada a temas sociais e de direitos humanos

e, portanto, correlatas às questões de gênero, como a conquista do trabalho decente. Em outros temas, contudo, tais como política econômica ou comercial, não foi verificado qualquer registro relativo à preocupação com a inserção das perspectivas de gênero. Nesse sentido, é possível considerar que o processo de inclusão transversal, na política externa brasileira, dos temas afetos à promoção dos direitos das mulheres efetivamente ocorreu, como resultado de uma série de esforços de coordenação intergovernamental e das respostas nacionais aos debates internacionais, porém não é possível considerá-lo um processo concluído, ou mesmo consolidado. Conforme apontado também no questionamento ao caráter pró-ativo e não responsivo desse processo, não há certeza sobre a inserção de tal perspectiva transversal nas diretrizes da PEB (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017) e, portanto, de sua consolidação na política externa nacional. Isso não significa, porém, que o tema seja desconsiderado pelo MRE, sendo possível observar um esforço, especialmente na Divisão de Temas Sociais, para que questões de gênero sejam inseridas nos mais diversos debates.

Por todo o exposto, entende-se que a SPM efetivamente desempenhou um papel relevante nesse processo e fomentou o esforço de transversalização. Por isso, ao avaliar a classificação de sua atuação para a política externa como agência de políticas para as mulheres, à luz do feminismo de Estado, que estipula os resultados decorrentes como *insider*, marginal, não-feminista e simbólico, tal como indicado no início do capítulo, verifica-se que o desempenho da Secretaria está mais próximo das duas primeiras categorias do que das duas últimas: o órgão efetivamente incorporou, no período analisado, os objetivos dos movimentos feministas e de mulheres em geral; já a inserção de definições construídas com base nas questões de gênero, embora iniciada e bem-sucedida em diversos aspectos, ainda é um processo em construção. Possivelmente em tal grau de consolidação seja possível verificar a principal diferença entre uma política externa feminista, como a da Suécia, e uma política apenas sensível ao gênero: na primeira, a transversalização é expressamente considerada uma diretriz básica da política implementada, que busca a inserção sistemática das questões de gênero em todos os âmbitos da política externa; já na segunda, esse processo permanece sendo um esforço, por parte de agentes governamentais e impulsionado pelos debates internacionais.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida comprometeu-se a avaliar as ações conjuntas empreendidas pela SPM e pelo MRE, no período de 2003 a 2015, buscando responder de que maneira a Secretaria produziu impactos sobre a política externa brasileira no período avaliado e considerando a atuação do órgão como principal agência de políticas para mulheres no país. Nesse sentido, o trabalho dedicou-se também a analisar esse conceito, elaborado pela literatura sobre feminismo de Estado para definir tal tipo específico de órgão estatal, e verificar sua adequação à estrutura burocrática nacional. Verificou-se que a SPM efetivamente apresentou características que a diferenciaram em relação às demais tentativas previamente existentes, no país, de instituição de mecanismos para os direitos das mulheres e que lhe garantiram a estrutura básica comum ao sucesso das agências de políticas para as mulheres. Tais características foram a existência de orçamento e de estrutura de pessoal próprios, posição privilegiada na hierarquia da administração pública federal, atribuições e responsabilidades bem definidas, estabelecimento de relações com os movimentos de mulheres e obrigação de prestação de contas, por parte do órgão, à sociedade civil.

A SPM desempenhou o importante papel, por meio da estrutura conquistada, de agir em interlocução com diversos órgãos da administração pública, a fim de implementar políticas para as mulheres em seus âmbitos, com caráter transversal. A hipótese que se buscava investigar afirmava exatamente que a Secretaria teria tido sucesso em executar suas funções como agência de políticas para as mulheres, conforme definidas pelas compreensões teóricas do feminismo de Estado, na política externa. Nesse sentido, verificou-se, brevemente, que, no âmbito doméstico, a Secretaria elaborou e implementou projetos, sempre tendo em vista as perspectivas de gênero e conduziu a elaboração dos PNPM, os quais representaram os principais instrumentos de inclusão de políticas para as mulheres entre as políticas públicas nacionais. Já no estudo da política externa, avaliou-se detalhadamente seu papel em relação aos aspectos que, para acadêmicas que se dedicam ao estudo do feminismo de Estado, podem definir o sucesso obtido por uma agência de políticas para as mulheres. Assim, por meio da análise das características da SPM, consolidou-se a perspectiva de que o conceito de agência de políticas para as mulheres pode ser aplicado para defini-la. A partir da avaliação de suas

relações com a sociedade civil e com os debates em curso no âmbito da política externa, por outro lado, verificou-se o sucesso de suas ações junto ao MRE.

### **5.1 Os efeitos da SPM sobre a política externa brasileira**

A fim de avaliar os efeitos das ações empreendidas pela SPM no âmbito da política externa, a pesquisa debruçou-se, inicialmente, sobre uma análise da PEB, descrevendo-a como uma política pública, o que significa considerá-la como um resultado das diretrizes e decisões não exclusivamente dos Estados, mas também dos governos, no âmbito internacional. Tal compreensão fez-se importante para o trabalho desenvolvido, uma vez que, ao considerar a PEB como resultado também das ações governamentais, torna-se possível interpretá-la como fruto da atuação de diferentes atores, assim como são as demais políticas públicas, e não de uma única burocracia especializada, que seria o Itamaraty, tradicionalmente considerado isolado burocraticamente. Dessa maneira, o entendimento da política externa como uma política pública conferiu a base necessária para que a SPM pudesse ser estudada como um dos agentes com possibilidade de interação e de ação sobre a PEB.

Em seguida, buscou-se compreender o cenário sobre o qual as ações da SPM se projetariam, o qual se constituía em uma política externa sensível ao gênero e que adquiriu tal caráter como resultado de um processo iniciado a partir da redemocratização do país, em função das novas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil e também da agenda internacional que, no período, intensificou-se em relação aos temas sociais. Buscou-se demonstrar o aprofundamento de tal caráter no período de 2003 a 2015 e as dimensões que o determinam, as quais são a presença de mulheres com poder decisório na burocracia primordialmente responsável pela formulação da PEB, que é o MRE, e a atenção às questões de gênero presente nas ações resultantes da política externa.

Nesse sentido, observou-se que o Itamaraty é um ministério, historicamente, com baixa representação feminina, a qual se torna mais reduzida quanto mais altos forem os níveis da carreira diplomática analisados. Como visto, porém, no período estudado, houve um aumento do debate sobre gênero no ministério, tanto por interesse e ação das próprias diplomatas, que começaram a debater o tema com mais intensidade, como a Carta das Mulheres Diplomatas ao Ministro de Estado demonstrou, como em função de

questionamentos sofridos pelo órgão e impulsionados pela SPM, em função da baixa presença de mulheres nos altos cargos do Itamaraty. Como consequência e graças a uma maior abertura das chefias na época, entre 2003 e 2015, o número de mulheres promovidas no MRE e alçadas a posições decisivas para a política externa nacional aumentou expressivamente, o que pode ser considerado um aprofundamento dessa dimensão da sensibilidade ao gênero.

Já em relação à influência das questões de gênero sobre as ações praticadas e resultantes da política externa, observou-se que, primeiramente, a sensibilidade ao tema, na PEB, pode ser identificada pelo compromisso nacional com todos os instrumentos internacionais dedicados à promoção dos direitos das mulheres e pelo aumento das referências à importância da garantia de tais direitos e da igualdade de gênero nos discursos e manifestações internacionais do Brasil. Ao avaliar as ações conjuntas da SPM com o MRE, tornou-se possível ainda aprofundar essa análise, verificando especificamente como se posicionou o Brasil, no período pesquisado, nos foros e eventos internacionais sobre direitos das mulheres e, portanto, o papel da SPM sobre a intensificação da sensibilidade ao gênero da política externa nacional.

A pesquisa desenvolvida permitiu verificar que a Secretaria atuou constantemente e intensamente com o MRE, assumindo a fala do Brasil nos espaços internacionais em discussões sobre os direitos das mulheres, emitindo opiniões sobre projetos de resolução e sobre declarações, estabelecendo relações bilaterais, introduzindo novas perspectivas em relação ao tratamento de crimes que vitimam majoritariamente as mulheres, como o tráfico de pessoas e a violência doméstica e, assim, efetivamente influenciando sobre a política externa nacional. A fim de analisar o caráter de tais interações da SPM, foram utilizados os parâmetros empregados nos estudos sobre feminismo de Estado, que avaliam o sucesso das agências de políticas para as mulheres conforme elas consigam fomentar a participação dos movimentos de mulheres nos debates sobre políticas públicas e incluir os objetivos destes em seus discursos e práticas, bem como introduzir as questões de gênero nos debates públicos.

Conforme descrito ao longo do trabalho, as relações das agências de políticas para as mulheres com a sociedade civil são tema central para o feminismo de Estado e a SPM, correspondendo às expectativas de tal campo teórico para o sucesso de um mecanismo estatal para a igualdade de gênero, efetivamente incluiu os movimentos de mulheres, entre eles os movimentos feministas, e suas perspectivas, em suas políticas e posicionamentos, sem,

contudo, cooptar os movimentos, o que tornaria suas atuações meramente simbólicas. A sociedade civil dispunha, ao longo de todo o período avaliado, do CNDM, como ambiente para debater efetivamente a política do órgão para as mulheres, inclusive no âmbito da política externa, e articular sua participação em conjunto com representantes governamentais nas mais diversas esferas, como nos eventos internacionais.

Já a respeito da introdução das questões de gênero e de conceitos formulados com atenção ao tema nos debates em curso sobre a política externa, a pesquisa revelou que, efetivamente, a SPM manifestou preocupação com a linguagem em suas ações, buscando introduzir, nas políticas em relação às quais se articulava, termos e formatos dos discursos dos movimentos de mulheres, no sentido de expressar a chamada consciência de gênero, abordar as especificidades das mulheres e de permitir que elas assumissem as falas em nome de seus próprios interesses. Identificou-se, contudo, que, apesar de tais práticas do órgão para os direitos das mulheres e de sua preocupação em manter relações transversais e em efetivamente difundir as perspectivas de gênero por meio destas, a transversalização predominou em apenas alguns temas e não foi observada em outros. Tampouco foi possível atribuí-la, inequivocamente, apenas à ação da SPM. No período analisado, a agenda internacional tornou a transversalização de gênero uma questão recorrente nos debates e uma medida muito demandada aos Estados, de modo que, em resposta, o MRE também teve atuação importante para promover tal difusão. A introdução das perspectivas de gênero nas questões já em curso nos debates sobre política externa e com caráter transversal, portanto, constituiu-se em esforço do período analisado, resultante de uma confluência de fatores, entre os quais estava a ação da SPM, mas não exclusivamente esta.

À luz de todos os resultados encontrados e demonstrados, é notável que, no período estudado, o MRE manteve-se como o ator principal na formulação da PEB, porém, na análise da política especificamente para os direitos das mulheres, é possível afirmar que a PEB demonstrou o caráter de uma política pública, pensada por um maior número de agentes, na medida em que contou com a interação substantiva de agentes governamentais, destacadamente da SPM, e também da sociedade civil, com sua ação facilitada pelos fóruns de diálogos mantidos com a Secretaria. Seu caráter de política pública também revelou-se, uma vez que suas práticas representaram não só a continuidade da tradição da política externa nacional, a partir da redemocratização do país, de assumir posturas progressistas no âmbito

dos temas sociais e, especificamente, dos debates sobre direitos das mulheres nos foros internacionais, mas também o aprofundamento de tais posicionamentos, graças às diretrizes e ações de um órgão governamental específico.

Pode-se concluir ainda que a SPM impulsionou as representações descritiva e substantiva de mulheres nos espaços de decisão sobre a política externa no país, assim como a literatura sobre feminismo de Estado acredita que as agências de políticas para as mulheres têm o condão de fazer. O aspecto descritivo da representação foi aprimorado pela prática da SPM de mulheres falarem por si, dando preferência a elas para a composição de suas equipes e inclusive para sua assessoria internacional, para a qual contava, continuamente, com a contribuição de membros da carreira diplomática cedidos ao órgão; bem como questionando o Itamaraty sobre o baixo número de mulheres embaixadoras. Já o aumento da representação substantiva tem relação direta com as práticas descritas da SPM de buscar introduzir, na PEB, perspectivas de gênero, intensificando o ativismo e o compromisso da política externa nacional com os debates e os compromissos internacionais que objetivassem a promoção da igualdade de gênero e a garantia dos direitos das mulheres.

Certamente, o ambiente internacional, que conferiu crescente espaço às discussões sobre a promoção da igualdade entre homens e mulheres a partir da década de 1990, influenciou sobre os caminhos assumidos pela PEB, assim como ocorreu sobre o fenômeno de transversalização. Diante das evidências encontradas nas pesquisas desenvolvidas, porém, que indicam a atuação proativa e constante da SPM em relação à PEB e sua defesa da preservação de posições progressistas para a política externa nacional, mesmo quando vozes conservadoras ganhavam força no contexto internacional, é preciso reconhecer seu papel decisivo para a definição dos posicionamentos nacionais em relação às políticas para as mulheres, entre 2003 e 2015. Ao desenvolver ações como a representação e a chefia de delegações nacionais, a emissão de orientações ao MRE e a coordenação com este para a definição de posições nacionais, suas práticas ultrapassaram o campo simbólico e, por isso, o órgão teve atuação tão notável sobre a política externa nacional.

Assim, a Secretaria influenciou positivamente sobre as duas dimensões capazes de aferir o grau de sensibilidade das políticas públicas ao gênero e também de avaliar a efetividade de uma agência de políticas para as mulheres, conforme as percepções do feminismo de Estado apresentadas. Em relação à primeira dimensão, verificou-se que as mulheres foram incluídas

com maior expressão na tomada de decisões da política externa nacional, inclusive com maior inserção e voz à sociedade civil. Já em relação à segunda dimensão, identificou-se que as ações resultantes da política externa revelaram real atenção às questões de gênero, com a inclusão dos objetivos dos movimentos de mulheres nos discursos da SPM, que muitas vezes passaram a ser a fala do Brasil nos foros internacionais dedicados aos debates sobre igualdade de gênero, e com a inserção de perspectivas e conceitos formulados com atenção às questões de gênero em muitos dos debates já em curso na política externa para os direitos das mulheres ou não, mesmo que esse processo não tenha sido concluído. Nesse diapasão, a pesquisa desenvolvida permitiu confirmar a hipótese que se propôs a investigar, revelando que a SPM teve efetivo sucesso em executar suas funções como agência de políticas para as mulheres, acrescentando novas perspectivas na política externa nacional e contribuindo para o aprofundamento de sua sensibilidade ao gênero, entre 2003 e 2015.

## **5.2 A institucionalização das políticas: perspectivas para o futuro de uma política externa *gender-sensitive***

Finalmente, um questionamento interessante a ser realizado diz respeito à institucionalização no Estado brasileiro das perspectivas introduzidas pela SPM na política externa, a fim de compreender se o aprofundamento do caráter sensível ao gênero da PEB configurou uma conquista tendente à permanência ou somente um momento governamental. A Secretaria foi criada e fortalecida ao longo dos governos Lula e Rousseff, ambos com propostas políticas semelhantes e alinhadas à esquerda, em relação aos temas sociais, como os debates acerca dos direitos das mulheres. Desse modo, toda a análise realizada abrangeu o trabalho da SPM somente sob um formato de governo. Naquele período, os mandatários assumiram o discurso de que a defesa dos direitos das mulheres teria ocupado a posição de política de Estado e não apenas de governo, por meio da instituição da SPM. Como visto ao se abordar o caráter de política pública da política externa, porém, as políticas de Estado nascem como políticas públicas, até que adquiram permanência e, por isso, é preciso avaliar a tendência à permanência da extensão conferida à sensibilidade ao gênero na PEB.

Ao empregar-se a literatura sobre o feminismo de Estado, considerou-se necessário esclarecer, tal como mencionado ao apresentá-la, que um problema de muitos de seus trabalhos é o uso quase indistinto dos conceitos de Estado e de governo, sendo necessário



realizar tal diferenciação, para entender esse campo de estudos como uma forma de contestação, e não de incorporação à estrutura patriarcal do Estado, por meio do contraponto introduzido pela criação das agências de políticas para as mulheres. Dessa maneira, entende-se que tão somente a instituição de um mecanismo para a promoção dos direitos das mulheres por parte de governos não desconstrói o patriarcalismo estatal: o que tais órgãos devem buscar é, por meio do sucesso de suas ações, institucionalizar as perspectivas de gênero, para que, então, seja possível ultrapassar governos e instituir a atenção às perspectivas de gênero efetivamente nos Estados, embora torná-los feministas seja um passo ainda mais distante e que, para muitos, constituiria até mesmo um oxímoro.

Apesar de nem sempre concentrar suas análises na diferença entre Estado e governo, o feminismo de Estado reconhece, conforme apresentado no trabalho, que o quadro político e o nível de abertura de governos são fatores que influem sobre o sucesso das agências de políticas para as mulheres. Indo além, tais estudos repetidamente avaliaram que a presença específica de governos de esquerda, embora não determinante para os resultados obtidos por tais órgãos, representaram fatores essenciais para o avanço de suas ações em determinadas questões, como, por exemplo, em relação ao debate sobre a descriminalização do aborto (MAZUR, 2005, p. 10). Isso não significa que não existam governos de centro e de direita que apoiem tais mecanismos voltados à promoção dos direitos das mulheres, pois alguns já foram identificados no mundo, como na Alemanha, na Bélgica e na Espanha, porém os achados obtidos ainda indicam que lideranças alinhadas à esquerda, quando no poder, costumam favorecer as práticas de tais órgãos (LOVENDUSKI et al., 2005, p. 288).

Outrossim, os estudos sobre o feminismo de Estado demonstraram que, quando governos de direita estão no poder, suas agências de políticas para as mulheres demonstram relutância no estabelecimento de relações com os movimentos de mulheres (MAZUR, 2005, p. 11) e que a presença de governos de esquerda costuma melhorar a capacidade das agências de representarem adequadamente tais movimentos. Tais pesquisas demonstraram que, em governos de direita, costuma ser mais comum a presença de agências de políticas para as mulheres somente simbólicas que, como visto, são aquelas que não incorporam os objetivos dos movimentos mulheres em suas posições oficiais e tampouco têm sucesso em inserir definições construídas com observância às questões de gênero, no debate público.

As mudanças políticas vividas pelo Brasil ainda são muito recentes e permanecem em curso, de modo que a compreensão das mesmas permanecerá um desafio para as próximas décadas. Não obstante, algumas transformações governamentais já sinalizaram alterações significativas em determinadas políticas, como a constituição de um gabinete ministerial sem mulheres ou pessoas negras, contrariamente à preocupação dos governos anteriores, e o rebaixamento das pastas relativas a mulheres, à igualdade racial e aos direitos humanos. Como visto, já no governo Rousseff, em 2015, os ministérios encarregados de tais temas haviam sido mesclados em um único Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, porém, após a mudança de governo, houve uma alteração ainda maior, com a extinção de tal ministério único e a transferência de suas competências, órgãos e entidades para o Ministério da Justiça, o que suprimiu a autonomia e a posição privilegiada dos mecanismos voltados para tais temas.

Atualmente, a SPM existe apenas como Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República. Notadamente, com tal mudança, o órgão automaticamente perde algumas das características que possuía e que o feminismo de Estado costuma atribuir a agências de políticas para as mulheres bem-sucedidas, como sua posição privilegiada e, possivelmente, a robustez orçamentária, uma vez que não se trata mais de ministério ou mesmo de secretaria especial, mas apenas de secretaria subordinada à autoridade de outros órgãos e em que sua chefe não mais possui a proximidade com as esferas máximas decisórias no governo que o *status* de ministra de Estado lhe conferia. Ademais, em um período muito curto de tempo, que abrangeu menos de dois anos, a SPM e as demais pastas que passaram pelos processos narrados, como a SEPPIR e a SDH, sofreram diversas mudanças organizacionais e estruturais, o que certamente afeta seus trabalhos, projetos e perspectivas futuras.

Nesse cenário, torna-se mais importante do que nunca, para a manutenção de uma política externa sensível ao gênero, o papel de continuidade de políticas assumido pelo MRE nos anos pesquisados, sobre o qual se comentou na abordagem das ações conjuntas entre o Itamaraty e a SPM, a fim de transmitir às novas responsáveis por esta o trabalho e as perspectivas em curso. Graças a esse trabalho de continuidade, uma análise otimista poderia até mesmo pressupor que, uma vez que o caráter sensível ao gênero da PEB, como visto, começou a se formar em um período anterior à existência da SPM, as perdas enfrentadas pelo

órgão poderiam não ser decisivas para a PEB, que poderia continuar motivada graças ao próprio MRE e ao impulso do ambiente internacional.

Nos foros internacionais, contudo, a presença de uma atmosfera conservadora é crescente, o que torna o debate sobre diversas questões relativas aos direitos das mulheres cada vez mais delicado. Além disso, no MRE, por sua vez, observou-se, recentemente, tanto uma inconstância da política afirmativa não oficial para promoção de mulheres, iniciada na chancelaria Amorim, como elementos que levam ao questionamento da atenção às questões de gênero no ministério, como períodos de inexistência de mulheres à frente de suas subsecretarias-gerais, como no ano de 2017. Nesse contexto, a existência de um órgão destinado exclusivamente à promoção de políticas para as mulheres com força política e institucional, como foi a SPM entre 2003 e 2015, sem dúvidas poderia representar importante ganho para o avanço das questões de gênero na burocracia do Itamaraty e na política externa nacional.

Na percepção das diplomatas entrevistadas, ainda não foi possível observar alterações na relação da PEB com os debates internacionais sobre políticas para as mulheres e igualdade de gênero. O Brasil tem mantido sua participação em fóruns internacionais e a defesa da preservação de linguagens acordadas, assumindo a postura de que, se não for possível avançar nos temas, deve-se preservar o que já foi obtido, para que não haja retrocessos (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017; e Entrevista 3, de 11 de setembro de 2017). Uma delas ressaltou ainda o importante papel da sociedade civil, especialmente neste momento, considerado de transição, uma vez que ainda não há clareza sobre o futuro de diversas políticas, para manter as pressões sobre a SPM e, assim, conter quaisquer retrocessos (Entrevista 1, de 31 de agosto de 2017).

Não obstante, também as relações da Secretaria com os movimentos de mulheres poderá sofrer impactos, como demonstram tanto elementos teóricos, como a compreensão do feminismo de Estado de que tais interações são favorecidas e mais substanciais sob governos de esquerda, como fatos já ocorridos desde as mudanças políticas experimentadas pelo país, tal como a renúncia a mandatos no CNDM por parte de conselheiras titulares de diversos

movimentos da sociedade civil<sup>183</sup>, ocorrida em junho de 2016, em protesto ao que chamaram, no documento, de “um governo patriarcal” e “ilegítimo” (MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES, 2016). Ademais, inclusive uma das diplomatas entrevistadas na pesquisa ressaltou que, entre 2003 e 2015, o relacionamento da SPM com a sociedade civil era muito positivo e, por isso, a Secretaria tinha papel tão importante como mediadora dos interesses dos movimentos para os posicionamentos do país para a política externa. Atualmente, esse relacionamento já não é mais o mesmo e as perspectivas da SPM começaram a divergir daquelas defendidas pela sociedade civil e, por isso, pode recair sobre o MRE um papel de maior interlocução com os movimentos de mulheres (Entrevista 2, de 6 de setembro de 2017).

Tais fatos revelam que, embora ainda seja cedo para afirmar os destinos assumidos pela PEB em relação aos direitos das mulheres após o fim da SPM como órgão autônomo, o fortalecimento do feminismo de Estado brasileiro a nível federal pode ter representado bandeira específica dos governos no poder entre 2003 e 2015 e, por isso, a intensificação do caráter sensível ao gênero da política externa nacional pode não ter obtido grau de institucionalização suficiente para que receba a atenção do Estado nacional, independentemente de diretrizes governamentais e especialmente diante de um cenário internacional desfavorável. Isso não significa, necessariamente, a perda do progressismo brasileiro em relação à defesa dos direitos das mulheres internacionalmente, porém uma possível mudança na manifestação das posturas nacionais, como a perda do protagonismo brasileiro no tema, tão intensificada no período estudado.

Os próximos anos permitirão maiores definição e clareza em relação aos rumos da política externa sensível ao gênero nacional, mas, em razão do papel ativo e importante da SPM nos anos em que existiu a nível ministerial, sua ausência pode representar uma perda significativa para a priorização da matéria. Assim, debater formas de efetivamente institucionalizar, no país, uma agência de políticas para as mulheres em posição privilegiada na hierarquia governamental pode ser uma discussão profícua para que, no futuro, as políticas para a promoção de direitos para as mulheres assumam verdadeiramente o caráter de políticas de Estado e não estejam tão sujeitas a mudanças governamentais.

---

<sup>183</sup> Assinaram a carta em renúncia aos mandatos conselheiras da sociedade civil das seguintes organizações e movimentos: Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras, Marcha Mundial das Mulheres, Rede Mulher e Mídia, Rede Economia e Feminismo, Articulação de Mulheres Brasileiras e duas conselheiras com mandatos no CNDM graças aos seus notórios conhecimentos das questões de gênero, que eram Maria Betânia de Melo Ávila e Matilde Ribeiro, ex-ministra da SEPPIR.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Sonia. Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres nas administrações democrático-populares. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (Org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria do Governo Municipal. Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 103-111.

ALVES, Branca M.; PITANGUY, Jacqueline. **O que é Feminismo**. São Paulo: Abril Cultural/brasiliense, 1981.

ALVES, J. A. Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências**. Brasília: Funag e Ibri, 2001. 432 p.

AVELAR, Lúcia. Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. **Cadernos Adenauer Xiv**, [s.l.], v. , n. 3, p.71-87, Não é um mês valido! 2013.

ÅSESKOG, Birgitta. National machinery for gender equality in Sweden and other Nordic countries. In: RAI, Shirin M. (Ed.). **Mainstreaming gender, democratizing the state?: Institutional mechanisms for the advancement of women**. Manchester: Manchester University Press, 2003. p. 146-166. Published for and on behalf of the United Nations.

BALBINO, Viviane Rios. **Diplomata. Substantivo comum de dois gêneros: Um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 212 p.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Intervenção da Dra. Lourdes Bandeira, Sub-secretária de Planejamento da Secretaria Especial de Política para as Mulheres, na 53a Sessão da Comissão sobre a Condição da Mulher. **SPM**. 4 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/53a-sessao-da-comissao-csw-onu.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

\_\_\_\_\_; MELO, Hildete Pereira de. A estratégia da transversalidade de gênero: uma década de experiência da Secretária de Políticas para as Mulheres da Presidência da República do Brasil (2003/2013). In: MINELLA, Luzinete Simões; ASSIS, Gláucia de Oliveira; FUNCK, Susana Bornéo (Org.). **Políticas e fronteiras: Desafios Feministas**. Tubarão: Gráfica Copiart Editora, 2014. p. 131-166.

BARSTED, Leila Linhares. A articulação do Brasil no cenário internacional: a defesa dos direitos das mulheres. In: BRASIL. Secretaria de Políticas Para As Mulheres. Presidência da República. **Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**. Brasil: Secretaria de Políticas Para As Mulheres, 2014. p. 30-36.

BOHN, Simone R.. FEMINISMO ESTATAL SOB A PRESIDÊNCIA LULA: O CASO DA SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p.81-106, jul./dez. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei N° 10.683, de 28 de Maio de 2003**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória N° 103, de 1° de Janeiro de 2003**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória N° 483, de 24 de Março de 2010**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Mpv/483.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/483.htm#art1)>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória N° 782, de 31 de Maio de 2017**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/mpv/mpv782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv782.htm)>. Acesso em: 16 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória N° 696, de 2 de Outubro de 2015**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm#art2)>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei N° 13.266, de 5 de Abril de 2016**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm#art5)>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei N° 13.341, de 29 de Setembro de 2016.** Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm#art5)>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança.** Brasília: Governo Federal, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/PlanoNacional-Mulheres-Paz-Seguranca.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas Para As Mulheres. Presidência da República. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: 2013-2015.** Brasília: Secretaria de Políticas Para As Mulheres, 2013. 114 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Presidência da República. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 104 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres. Presidência da República. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres, 2008. 236 p.

BURGES, Sean; DAUDELIN, Jean. Democracy Postponed: A political economy of Brazil's oligarchic foreign policy. **Anu Research Publications**, [s.l.], v. 0, n. 0, p.0-0, fev. 2013. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Sean\\_Burges/publication/275331127\\_Democracy\\_Postponed\\_A\\_political\\_economy\\_of\\_Brazil's\\_oligarchic\\_foreign\\_policy/links/553785dd0cf2058efdeac1c1/Democracy-Postponed-A-political-economy-of-Brazils-oligarchic-foreign-policy.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Sean_Burges/publication/275331127_Democracy_Postponed_A_political_economy_of_Brazil's_oligarchic_foreign_policy/links/553785dd0cf2058efdeac1c1/Democracy-Postponed-A-political-economy-of-Brazils-oligarchic-foreign-policy.pdf?origin=publication_detail)>. Acesso em: 27 jul. 2017.

Câmara dos Deputados. **Conheça os Deputados:** Biografia: Iriny Lopes - PT/ES. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=74162&tipo=1](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74162&tipo=1)>. Acesso em: 06 ago. 2017.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J.. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, [s.l.], v. 30, n. 2, p.117-140, mar. 2009. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0192512109102432>.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE MULHERES BRASILEIRAS RUMO A BEIJING. Declaração Política. In: **CFEMEA.** Fêmea. Brasília, Ano III, n. 29, p. 9, junho, 1995.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas: 1946 – 2006**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

COSTA, Albertina de Oliveira. Movimento feminista e estado: demandas, conquistas e desafios. In: MINELLA, Luzinete Simões; ASSIS, Gláucia de Oliveira; FUNCK, Susana Bornéo (Org.). **Políticas e Fronteiras: Desafios Feministas**. Tubarão: Gráfica Copiart Editora, 2014. p. 167-182.

CPDOC. **FERNANDES, Emília**: Verbete. Rio de Janeiro: Fgv, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/fernandes-emilia>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DELAMONICA, Laura Berdine Santos. **Mulheres Diplomatas Brasileiras**. 2014. 82 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

DEVIN, Guillaume; TOERNQUIST-CHESENIER, Marie. Burst Diplomacy: The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p.60-77, 2010.

DIÁRIO COMÉRCIO INDÚSTRIA & SERVIÇOS. **Dilma quer nomear uma mulher para Relações Exteriores**. 2010. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/politica/dilma-quer-nomear-uma-mulher-para-relacoes-exteriores-id238521.html>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The role of the Brazilian Congress in Foreign Policy:: An Empirical Contribution to the Debate. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p.10-38, jul. 2008. Disponível em: <<http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/view/32/25>>. Acesso em: 05 set. 2016.

ELSHTAIN, Jean Bethke. **Public Man, Private Woman: Women in Social and Political Thought**. Princeton: Princeton University Press, 1981.



ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics**. 2. ed. California: University Of California Press, 2014.

\_\_\_\_\_. Feminism. In: GRIFFITHS, Martin (Ed.). **International Relations Theory for the Twenty-First Century: An introduction**. Abingdon: Routledge, 2007. Cap. 9. p. 99-110.

FARES, Seme Taleb. **Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo**. 2005. 96 f. Dissertação - Curso de Curso de Especialização em Gestão Legislativa, Universidade de Brasília; Centro de Formação e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 34, n. 1, p.311-355, jun. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292012000100009>. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292012000100009&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292012000100009&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 29 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 51, n. 2, p.80-97, dez. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292008000200006>.

FARIAS, Rogério de Souza; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Against the Tide: Democratization and Foreign Policy in Brazil**. In: 7º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 2010. Disponível em: <[https://www.academia.edu/1311804/Against\\_the\\_Tide\\_Democratization\\_and\\_Foreign\\_Policy\\_in\\_Brazil](https://www.academia.edu/1311804/Against_the_Tide_Democratization_and_Foreign_Policy_in_Brazil)>. Acesso em: 27 jul. 2017.

\_\_\_\_\_; CARMO, Gêssica. As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero, por Rogério Farias & Gêssica Carmo. **Mundorama: Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**, 15 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=17746>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v.

53, n. 2, p.05-22, 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292010000200001>.

FRASER, Nancy. **Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory**. Minneapolis: University Of Minnesota Press, 1989.

GOETZ, Anne Marie. National women's machinery: state-based institutions to advocate for gender equality. In: RAI, Shirin M. (Ed.). **Mainstreaming gender, democratizing the state?: Institutional mechanisms for the advancement of women**. Manchester: Manchester University Press, 2003. p. 69-95. Published for and on behalf of the United Nations.

Government Offices of Sweden - Ministry for Foreign Affairs. **Swedish Foreign Service action plan for feminist foreign policy 2015–2018 including focus areas for 2016**. 2015. Disponível em: <<http://www.government.se/contentassets/b799e89a0e06493f86c63a561e869e91/action-plan-feminist-foreign-policy-2015-2018>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

GRUPO DE MULHERES DIPLOMATAS. **Carta das Mulheres Diplomatas ao Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores**. 2014. Disponível em: <<http://blogdeltamega.blogspot.com.br/2014/03/carta-das-mulheres-diplomatas-ao.html>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

GUARNIERI, Tathiana Haddad. Os direitos das mulheres no contexto internacional da criação da ONU (1945) à Conferencia de Beijing (1995). **Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery**, Juiz de Fora, n. 8, p.1-28, 2010.

GUZMÁN, Virginia. **La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis**. Santiago de Chile: Naciones Unidas - Celac, 2001. (Mujer y Desarrollo).

\_\_\_\_\_; JANNOTTI, Claudia Bonan. La institucionalización del tema de la equidad género y la modernización del Estado en América Latina. **Aportes Para El Debate**, Buenos Aires, v. 25, n. 14, p.103-114, 2009.

HADDAD, Tathiana Machado Araújo. **Diplomacia pública: a política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995)**. 2007. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/10180/10180\\_1.PDF](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/10180/10180_1.PDF)>. Acesso em: 04 nov. 2016.

HOFFMAN, John. **Gender and Sovereignty: Feminism, the State and International Relations**. New York: Palgrave, 2001.

HTUN, Mala. Puzzles of Women's Rights in Brazil. **Social Research: An International Quarterly**, New School, v. 69, n. 3, p.733-751, fall, 2002. The Status of Women in the Developing World.

\_\_\_\_\_; WELDON, S. Laurel. The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975–2005. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 106, n. 03, p.548-569, 30 jul. 2012. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0003055412000226>.

JALALZAI, Farida; SANTOS, Pedro G. dos. The Dilma Effect? Women's Representation under Dilma Rousseff's Presidency. **Politics & Gender**, [s.l.], v. 11, n. 01, p.117-145, mar. 2015. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s1743923x14000579>.

LAFER, Celso. Novas variações sobre a política externa. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, p. 2-0. 16 dez. 2007. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/333107>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

LESSA, Antônio Carlos. A intensificação do debate acadêmico e social sobre relações internacionais e política exterior no Brasil. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas - vol. 2**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 457-491.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.265-303, jul./dez. 2000. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a Contribuição da Análise de Política Externa. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 127-153.

LIMA, Rodrigo Torres de Araújo. **A participação da sociedade civil organizada na formulação da política externa brasileira: as conferências sociais da ONU da década de**

1990. 2009. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 54, n. 1, p.67-86, 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292011000100005>.

LOVENDUSKI, Joni. Introduction: state feminism and the political representation of women. In: LOVENDUSKI, Joni et al (Ed.). **State Feminism and Political Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 1-19.

\_\_\_\_\_. State Feminism and Women's Movements. **West European Politics**, [s.l.], v. 31, n. 1-2, p.169-194, jan. 2008. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01402380701834978>.

LOVENDUSKI, Joni et al. Conclusions: state feminism and political representation. In: LOVENDUSKI, Joni et al (Ed.). **State Feminism and Political Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 260-293.

MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES. **Carta de Renúncia ao Conselho Nacional de Direitos das Mulheres**. 2016. Disponível em: <<http://www.marchamundialdasmulheres.org.br/carta-de-renuncia-ao-conselho-nacional-de-direitos-das-mulheres-jun2016/>>. Acesso em: 13 out. 2017.

MARIANO, Silvana Aparecido. Feminismo e Estado: Desafiando a democracia liberal. **Revista Mediações**, Londrina, v. 2, n. 6, p.1-26, jul./dez. 2001.

MARTIN, Lisa. **Democratic commitments – legislatures and international co-operation**. Princeton: Princeton University, 2000.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **Bertha Lutz**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2016. (Perfis Parlamentares).

MAZUR, Amy. **The Impact of Women's Participation and Leadership on Policy Outcomes: A Focus on Women's Policy Machineries**. United Nations, 2005. Disponível em: <[http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/docs/EP.5\\_Mazur.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/docs/EP.5_Mazur.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Theorizing Feminist Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

MCBRIDE, Dorothy E.; MAZUR, Amy G.. State feminism. In: GOERTZ, Gary; MAZUR, Amy G. (Ed.). **Politics, Gender, and Concepts: Theory and Methodology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 244-269.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Women's movements, feminism, and feminist movements. In: GOERTZ, Gary; MAZUR, Amy G. (Ed.). **Politics, Gender, and Concepts: Theory and Methodology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 219-243.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p.281-301, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. Gênero e representação política. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e Política: Uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 93-107.

MIGUEL, Sônia Malheiros. O debate sobre os direitos das mulheres: um olhar sobre o cenário internacional. In: BRASIL. Secretaria de Políticas Para As Mulheres. Presidência da República. **Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**. Brasil: Secretaria de Políticas Para As Mulheres, 2014. p. 37-45.

MILANI, Carlos R. S.. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: Fgv Editora, 2011. Cap. 1. p. 33-70.

\_\_\_\_\_; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 35, n. 1, p.11-41, jun. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292013000100001>. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292013000100001&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292013000100001&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 30 jul. 2017.

MILNER, Helen. **Interests, institutions and information: Domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORGENTHAU, Hans J. 2003. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: EdUnb, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

MRE. **As mulheres na diplomacia brasileira**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca/14063-as-mulheres-na-diplomacia-brasileira>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira – IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz – Pequim 1995**, Brasília, dezembro de 1994.

OLIVEIRA, Adelaide Suely de. **Reconstituindo histórias sobre o feminismo brasileiro na esfera do governo: Um olhar sobre as décadas de 1970 e 1980**. 2015. 109 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Psicologia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/16908/Dissertação Suely Oliveira Mestrado 10.12.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/16908/Dissertação%20Suely%20Oliveira%20Mestrado%2010.12.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 25 mar. 2017.

ONU MULHERES. Em Maputo, seminário reúne governos do Brasil e Moçambique, ONU e DFID sobre parcerias inovadoras em proteção social, segurança alimentar e nutricional e gênero. **Onu Mulheres Brasil**. 08 maio 2017. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/em-maputo-seminario-reune-governos-do-brasil-e-mocambique-onu-e-dfid-sobre-parcerias-inovadoras-em-protecao-social-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-genero/>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. ONU Mulheres destaca compromisso da Agência Brasileira de Cooperação com a igualdade de gênero nos 30 anos do órgão. **Onu Mulheres Brasil**. 28 maio 2017. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-mulheres-destaca-compromisso-da-agencia-brasileira-de-cooperacao-com-a-igualdade-de-genero-nos-30-anos-do-orgao/>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

Organização das Nações Unidas. **Conferência Mundial sobre a Mulher: Organização das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1996. p. 348-352.

\_\_\_\_\_. **Report of the World Conference of the International Women's Year**. Nova York: United Nations, 1976.

OSAGI. Gender Mainstreaming: An Overview. **United Nations**. Nova York, p. 1-29. jan. 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2016.

PATEMAN, Carole. **The Sexual Contract**. Stanford: Stanford University Press, 1988.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil e a igualdade de gênero na ONU. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. 28 dez. 2015. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-e-a-igualdade-de-genero-na-onu,10000005823>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

PATRIOTA, Tania. Relatório da Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento - Plataforma de Cairo, 1994: Apresentação. In: FROSSARD, Heloisa (Org.). **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres, 2006. p. 34-36.

PIO, Carlos. Instituições, ideologia e interesses na política externa de Dilma. **Correio Braziliense**. Brasília, p. 19. 09 jan. 2011. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/48093/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

PINHEIRO, Flávio Leão. Poder Legislativo e Política Externa: Um Estudo sobre a Influência do Congresso Nacional do Chile na Formulação da Política Comercial durante a Década de 1990. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p.89-139, jan. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v30n1/03.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2016.

PITANGUY, Jacqueline. Bridging the Local and the Global: Feminism in Brazil and the International Human Rights Agenda. **Social Research: An International Quarterly**, New School, v. 69, n. 3, p.805-820, fall, 2002. The Status of Women in the Developing World.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, [s.l.], v. 9, n. 1, p.268-290, 2001. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-026x2001000100016>.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley And Los Angeles: University Of California Press, 1967.

PORTAL BRASIL. Governo Federal. Brasil e ONU firmam carta de intenções para ampliar presença feminina em missões de paz. **Portal Brasil**. 19 dez. 2011. Disponível em: <<http://>

[www.brasil.gov.br/governo/2011/12/brasil-e-onu-firmam-carta-de-intencoes-para-ampliar-presenca-feminina-em-missoes-de-paz](http://www.brasil.gov.br/governo/2011/12/brasil-e-onu-firmam-carta-de-intencoes-para-ampliar-presenca-feminina-em-missoes-de-paz)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

PRIMEIRA REUNIÃO DA CONFERÊNCIA REGIONAL SOBRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. **Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento**. Montevideu: Cepal, 2013. Disponível em: <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/consenso\\_montevideo\\_por.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/consenso_montevideo_por.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2017.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. **International Organization**. vol. 42, no 3, 1988. p. 427-460. Disponível em: <<http://www.ou.edu/uschina/texts/Putnam88Diplomacy.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2016.

RÁDIO ONU E ONU MULHERES BRASIL. Brasil é eleito para presidir 60ª sessão da Comissão sobre a Situação das Mulheres. **Onubr: Nações Unidas no Brasil**. 23 mar. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-e-eleito-para-presidir-60a-sessao-da-comissao-sobre-a-situacao-das-mulheres/>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

RAI, Shirin M. (Ed.). **Mainstreaming gender, democratizing the state?:** Institutional mechanisms for the advancement of women. Manchester: Manchester University Press, 2003. Published for and on behalf of the United Nations.

RANGEL, Patrícia Duarte. **Movimentos feministas e direitos políticos das mulheres:** Argentina e Brasil. 2012. 223 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/10817>>. Acesso em: 7 maio 2017.

RIBEIRO, Djamila. As diversas ondas do feminismo acadêmico. **Carta Capital: Escritório Feminista**, [s.l.], 25 nov. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/escritorio-feminista/feminismo-academico-9622.html>>. Acesso em: 7 maio 2017.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. **Portal do Planalto**. 21 set. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas. **Portal do Planalto**. 25 set. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 24 jun. 2017.



[www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua](http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas - Nova Iorque/EUA. **Portal do Planalto**. 24 set. 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU). **Portal do Planalto**. 24 set. 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Abertura da 70ª Assembleia-Geral das Nações Unidas - Nova Iorque/EUA. **Portal do Planalto**. 28 set. 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

RUBIN, Beatriz. O papel das conferências mundiais sobre as mulheres frente ao paradigma do empoderamento feminino. **Leopoldianum**, Santos, v. 104/105/106, n. 38, p.61-84, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/462/423>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

SALOMÓN, Mónica. Processos e influências no aprofundamento da dimensão de gênero da política externa brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Florianópolis. **Anais eletrônicos**. Florianópolis: Abcp, 2016. p. 1 - 20.

SANTORO, Maurício. Democracia e Política Externa no Brasil. **Revista Estudos Políticos**, [s.l.], v. 0, n. 4, p.84-91, 2012. Disponível em: <<http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2012/05/4p95-105.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

SANTOS, Yumi Garcia dos. A implementação dos órgãos governamentais de gênero no Brasil e o papel do movimento feminista: o caso do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo. **Cadernos Pagu**, [s.l.], v. , n. 27, p.401-426, jul./dez. 2006.

SARDENBERG, Cecilia M.B.. Brazilian Feminisms in Global Spaces: Beijing and Beijing +20. **Ids Bulletin: Institute of Development Studies**, John Wiley & Sons Ltd., v. 46, n. 4, p. 115-122, jul. 2015.

SCHOOL OF POLITICS PHILOSOPHY AND PUBLIC AFFAIRS. Washington State University. **Research Network on Gender Politics and the State**. Disponível em: <<https://pppa.wsu.edu/research-network-on-gender-politics-and-the-state/>>. Acesso em: 7 maio 2017.

SCHWARTZ, Rosana M. P. B.. Beijing muito mais que palavras: a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, das Nações Unidas e as políticas públicas no Brasil. In: **SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA**, 22., 2003, João Pessoa. Anais do XXII Simpósio Nacional de História: História, acontecimento e narrativa. João Pessoa: ANPUH, 2003. Disponível em: <<http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S22.603.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

Senado Federal. **Entenda o caso Alyne**. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/14/entenda-o-caso-alyne>>. Acesso em: 20 set. 2017.

SOARES, Vera. O Contraditório e Ambíguo Caminho para Beijing. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 3, n. 1, p.180-190, jun. 1995. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/viewFile/16932/15497>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

SOUZA, André Luiz Coelho Farias de. A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU / Analyzing Dilma Rousseff's foreign policy through the perspective of Brazil's official discourses at the UN. **Mural Internacional**, [s.l.], v. 5, n. 2, p.128-138, 31 dez. 2014. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rmi.2014.10760>.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 47, n. 2, p.191-222, dez. 2004. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292004000200007>. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292004000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200007)>. Acesso em: 29 jul. 2017.

SPM. **Articulação Internacional**. 2014. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais>>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Atual composição do CNDM (2014/2017)**. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho/composicao>>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM**. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Dilma Rousseff sanciona Lei do Femicídio nesta segunda-feira (9)**. 2015. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/noticias/dilma-rousseff-sanciona-lei-do-femicidio-nesta-segunda-feira-9>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Perfil da nova ministra da SPM, Eleonora Menicucci**. 2012. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/area-imprensa/documentos-1/perfil-eleonora-menicucci>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Presidenta Dilma Rousseff inaugura a 1ª Casa da Mulher Brasileira em Campo Grande (MS)**. 2015. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/noticias/presidenta-dilma-rousseff-inaugura-a-1a-casa-da-mulher-brasileira-em-campo-grande-ms>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça**. 2015. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/mulher-e-trabalho/programa-pro-equidade-de-genero-e-raca/6a-edicao/leia-mais>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relação de Conselheiras do CNDM (1985 a 2014)**. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho/relacao-de-conselheiras-do-cndm-1985-a-2014>>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**. 2016. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria>>. Acesso em: 10 maio 2017.

STETSON, Dorothy McBride; MAZUR, Amy G. (Ed.). **Comparative State Feminism**. [s.l.]: Sage Publications Inc, 1995.

TICKNER, J. Ann. **Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security**. Nova York: Columbia University Press, 1992.

UN WOMEN. **Commission on the Status of Women**. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/csw>>. Acesso em: 7 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Fourth World Conference on Women: Text of the DPI Brochure**. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/dpibrochure.html>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

WÄNGNERUD, Lena. Beyond Presence: The Principles of Gender-Sensitive Parliaments. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 0., 2013, Chicago. **Working Paper Series**. Chicago: American Political Science Association, 2013. p. 1 - 20. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2300720](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2300720)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

**LISTA DE EXPEDIENTES TELEGRÁFICOS**

BRASEMB Acra para SERE, telegrama ostensivo normal, Acra, 26 ago. 2013, nº 376.

BRASEMB Assunção para SERE, telegrama ostensivo normal, Assunção, 25 abr. 2007, nº 652.

BRASEMB Buenos Aires para SERE, telegrama ostensivo normal, Buenos Aires, 4 abr. 2011, nº 780.

BRASEMB Buenos Aires para SERE, telegrama ostensivo normal, Buenos Aires, 15 jun. 2012, nº 1339.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 16 mar. 2004, nº 50193.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo urgentíssimo, Brasília, 13 maio 2004, nº 50755.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 3 nov. 2004, nº 52508.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 14 jun. 2005, nº 55093.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 9 ago. 2005, nº 55900.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 27 ago. 2005, nº 56152.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 5 nov. 2007, nº 66028.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 27 mar. 2008, nº 67485.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 15 out. 2008, nº 69963.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 29 abr. 2009, nº 72152.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 25 set. 2009, nº 74005.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 25 maio 2010, nº 77418.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 8 jun. 2010, nº 77611.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 24 jun. 2010, nº 77832.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 9 jul. 2010, nº 78040.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 28 set. 2010, nº 79106.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 16 nov. 2010, nº 79773.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 20 maio 2011, nº 81719.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 25 nov. 2011, nº 84005.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 11 out. 2012, nº 87565.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo urgentíssimo, Brasília, 7 fev. 2013, nº 88838.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo urgente, Brasília, 16 maio 2013, nº 90664.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 25 nov. 2013, nº 92926.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 14 jul. 2015, nº 98529.

CIRCULAR TELEGRÁFICA, caráter ostensivo normal, Brasília, 21 jul. 2015, nº 98607.

CONSBRAS Barcelona para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Barcelona, 27 set. 2010, nº 534.

CONSBRAS Caracas para SERE, telegrama ostensivo normal, Caracas, 7 abr. 2009, nº 99.

DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 26 jun. 2006, nº 1700.

DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 25 jun. 2009, nº 794.

DELBRASGEN para SERE, caráter ostensivo urgentíssimo, Genebra, 26 ago. 2009, nº 1092.

DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 21 jun. 2010, nº 920.

DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 9 jun. 2011, nº 901.

DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 17 jun. 2011, nº 944.

DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 10 jun. 2011, nº 904.

DELBRASGEN para SERE, telegrama ostensivo normal, Genebra, 1º mar. 2012, nº 301.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 3 mar. 2003, nº 303.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 23 maio 2003, nº 888.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 3 jul. 2003, nº 1176.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 16 jul. 2003, nº 1267.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 15 set. 2003, nº 1739.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo urgente, Nova York, 25 fev. 2007, n° 316.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 18 jul. 2007, n° 1692.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 14 ago. 2007, n° 1929.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 14 ago. 2007, n° 1930.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 14 ago. 2007, n° 1931.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 6 fev. 2008, n° 253.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 29 mar. 2010, n° 1073.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 14 maio 2010, n° 1725.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 22 jun. 2010, n° 2217.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 8 jul. 2010, n° 2451.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 25 mar. 2011, n° 1006.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 19 mar. 2012, n° 855.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 18 jan. 2013, n° 191.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 28 mar. 2013, n° 1011.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 18 abr. 2014, n° 1009.



DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 22 abr. 2014, nº 1034.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 2 maio 2014, nº 1160.

DELBRASONU para SERE, telegrama ostensivo normal, Nova York, 27 mar. 2015, nº 759.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Washington, 24 maio 2004, nº 340.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 5 nov. 2004, nº 727.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 7 jul. 2005, nº 456.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 1º set. 2005, nº 601.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 15 dez. 2005, nº 897.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Washington, 21 mar. 2006, nº 287.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 17 abr. 2007, nº 419.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Washington, 25 jul. 2007, nº 812.

DELSBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 29 mar. 2011, nº 343.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo normal, Washington, 20 jul. 2011, nº 731.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Washington, 25 out. 2012, nº 1022.

DELBRASUPA para SERE, telegrama ostensivo urgentíssimo, Washington, 22 fev. 2013, nº 177.

MRE para CÂMARA DOS DEPUTADOS, caráter ostensivo urgente, Brasília, 16 jul. 2009, nº 242.

SERE para BRASALADI, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 11 nov. 2003, nº 387.

SERE para BRASALADI, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 22 jan. 2013, nº 19.

SERE para BRASEMB Abuja, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 11 jun. 2008, nº 128.

SERE para BRASEMB Adis Abeba, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 13 jul. 2015, nº 129.

SERE para BRASEMB Assunção, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 30 maio 2003, nº 274.

SERE para BRASEMB Assunção, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 3 maio 2005, nº 383.

SERE para BRASEMB Assunção, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 14 maio 2007, nº 332.

SERE para BRASEMB Bogotá, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 5 jun. 2007, nº 372.

SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 12 abr. 2004, nº 375.

SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 23 abr. 2004, nº 443.

SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 26 maio 2006, nº 600.

SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 12 abr. 2007.

SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 21 jun. 2007, nº 493.

SERE para BRASEMB Buenos Aires, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 16 set. 2009, nº 960.

SERE para BRASEMB Cairo, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 26 abr. 2013, nº 116.

SERE para BRASEMB Cairo, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 5 jun. 2013, nº 155.

SERE para BRASEMB Caracas, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 18 jan. 2006, nº 49.

SERE para BRASEMB Caracas, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 13 out. 2008, nº 667.

SERE para BRASEUROPA, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 7 jul. 2010, nº 312.

SERE para BRASEUROPA, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 25 fev. 2011, nº 103.

SERE para CONSBRAS Barcelona, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 6 jul. 2012, nº 615.

SERE para CONSBRAS Bruxelas, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 3 mar. 2015, nº 78.

SERE para CONSBRAS Cidade do Cabo, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 28 abr. 2006, nº 46.

SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 9 jul. 2004, nº 900.

SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 12 jul. 2006, nº 926.

SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 26 maio 2009, nº 253.

SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 24 set. 2009, nº 540.

SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 4 dez. 2009, nº 700.

SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 2 jun. 2010, nº 336.

SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 1 jun. 2012, nº 255.

SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 14 ago. 2012, nº 337.

SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 25 set. 2012, nº 404.

SERE para DELBRASGEN, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 11 jun. 2013, nº 355.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 27 jun. 2003, nº 400.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 27 fev. 2004, nº 138.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 30 jun. 2004, nº 603.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 23 fev. 2005, nº 176.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 24 fev. 2005, nº 181.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 24 mar. 2005, nº 274.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 3 maio 2005, nº 446.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 30 nov. 2005, nº 1087.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 24 maio 2006, nº 465.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 22 fev. 2007, nº 118.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 1º mar. 2007, nº 142.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 2 mar. 2007, nº 145.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 7 mar. 2007, nº 168.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 9 out. 2007, nº 993.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 21 nov. 2007, nº 1162.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 21 fev. 2008, nº 113.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 2 jun. 2008, nº 412.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 5 jun. 2008, nº 428.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 30 set. 2008, nº 836.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 26 mar. 2009, nº 216.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 16 out. 2009, nº 1107.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 10 fev. 2010, nº 142.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 24 fev. 2010, nº 175.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 30 abr. 2010, nº 433.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 25 jun. 2010, nº 665.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 27 jan. 2011, nº 80.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 20 out. 2011, nº 1059.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 16 jan. 2012, nº 33.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 23 fev. 2012, nº 202.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 19 abr. 2012, nº 502.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 12 set. 2012, nº 1156.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 1 mar. 2013, nº 189.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 23 out. 2013, nº 1264.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 27 mar. 2014, nº 314.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, 10 abr. 2014, nº 376.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 5 mar. 2015, nº 176.

SERE para DELBRASONU, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 20 set. 2015, nº 1108.

SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 9 jul. 2004, nº 259.

SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 18 abr. 2005, nº 169.

SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 30 maio 2005, nº 223.

SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo urgentíssimo, Brasília, 10 nov. 2006, nº 499.

SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo urgente, Brasília, 21 nov. 2006, nº 520.

SERE para DELBRASUPA, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 22 mar. 2007, nº 147.

SERE para DIVERSOS BRASIL, despacho telegráfico ostensivo normal, Brasília, 18 mar. 2005, nº 643.



## ANEXO I

**Universidade de Brasília - Instituto de Relações Internacionais**

**Mestrado em Política Internacional e Comparada**

**Pesquisadora: Dandara de Souza Araujo**

**Orientador: Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França**

**Email: dandara.araujo@itamaraty.gov.br**

**Telefone: (21) 980553454**

### **Modelo de formulário de entrevista (membros do corpo diplomático)**

Introdução: o objeto central da presente entrevista é analisar percepções sobre a existência de um caráter sensível ao gênero na política externa brasileira, especialmente entre 2003 e 2015, e o papel da SPM em tal caracterização.

Metodologia: a metodologia de entrevista é não estruturada, a fim de que a entrevistada tenha liberdade para abordar os aspectos que melhor lhe convierem. As perguntas formuladas buscam apenas orientar o raciocínio. Ao final, há espaço para comentários pessoais, caso a entrevistada acredite haver temas que possam ser interessantes e que não tenham sido abordados nas perguntas.

É garantido às entrevistadas total anonimato.

#### Perguntas:

- 1) A política externa brasileira apresenta um caráter chamado por muitos autores como “sensível ao gênero”, em função de seu compromisso com a defesa dos direitos das mulheres. Um dos fatores apontados, na literatura, como indicador do grau de sensibilidade ao gênero nas políticas públicas é a existência de oportunidades iguais para homens e mulheres influírem sobre a dinâmica interna da própria burocracia em que são elaboradas. O Itamaraty ainda conta com uma presença reduzida de mulheres, especialmente nos níveis mais altos da carreira diplomática. O que poderia explicar esse

aparente descompasso entre uma burocracia pouco sensível ao gênero e uma política no sentido contrário?

- 2) Considera-se que a construção de um caráter sensível ao gênero na PEB pode ser observada desde a redemocratização do país. O MRE costuma ser, tradicionalmente, considerado um ministério fechado e muito se debate sobre a caracterização da política externa como uma política de Estado, ou como uma política pública. A atenção conferida pela PEB aos direitos das mulheres, na sua opinião, estaria estritamente relacionada a princípios da política externa nacional consolidados na CRFB/88, como a defesa dos direitos humanos, ou mais diretamente relacionada a diretrizes governamentais?
- 3) Qual a sua opinião sobre as seguintes afirmações?
  - A garantia dos direitos das mulheres assumiu maior expressão na agenda multilateral no pós-Guerra Fria, sendo tal fator o principal para que a PEB também passasse a dedicar maior atenção ao tema.
  - Os interesses das mulheres são abordados inadequadamente e insuficientemente em uma política dominada por homens.
  - A política externa brasileira é efetivamente sensível ao gênero.
- 4) Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com o objetivo de coordenar a inclusão da perspectiva de gênero de maneira transversal nas políticas públicas nacionais e, para isso, de atuar em conjunto com outros órgãos da administração pública. Em sua percepção, houve atuação conjunta da SPM com o MRE? Se sim, essa atuação foi substantiva?
- 5) Em sua análise, houve uma intensificação da atenção à garantia dos direitos das mulheres e à promoção da igualdade de gênero, no âmbito da política externa, entre 2003 e 2015?
- 6) Entre 2003 e 2015, a SPM chefiou diversas delegações brasileiras a encontros e conferências, como sessões da Comissão sobre a Situação da Mulher, na ONU, e reuniões da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), na OEA. Em sua opinião, há efeitos

substantivos para a formulação da política externa nacional em razão da chefia de delegações por representantes da SPM? Seriam os efeitos dessa liderança apenas simbólicos?

- 7) A SPM foi criada para impulsionar as representações descritiva (presença) e substantiva (interesses) das mulheres no âmbito do governo e do Estado. Em muitas delegações brasileiras a eventos internacionais, chefiadas pela SPM, houve a presença de representantes da sociedade civil, vindos de movimentos de mulheres e feministas, o que acentuou a presença, em números, de mulheres nessas delegações. Em termos de conteúdo, tais participações representaram de alguma maneira maior vocalização dos interesses desses grupos na PEB?
- 8) O Brasil firmou, entre 2003 e 2015, acordos para cooperação em ações de defesa dos direitos das mulheres bilateralmente (como com os países fronteiriços) e multilateralmente (como com a ONU Mulheres). Também incluiu a perspectiva de gênero em suas manifestações em debates internacionais sobre saúde, HIV/AIDS, tráfico de pessoas, trabalho decente e paz e segurança, por exemplo. Em sua opinião, há uma transversalização da perspectiva de gênero na política externa brasileira?
- 9) Atualmente, a SPM não mais existe como órgão autônomo, o que muitos consideram indicar uma mudança no tratamento das questões de gênero pelo governo federal. Também no âmbito da política externa, recentemente, houve discursos sobre a alteração de seus rumos e críticas a uma “politização” do tema, comumente associada à sua abordagem não como política de Estado, mas de governo e sujeita à ação de diferentes agentes. É possível vislumbrar alguma mudança no tratamento dos direitos das mulheres, no âmbito da política externa?
- 10) Há alguma informação que você queira acrescentar ao presente questionário?

Muito obrigada!

## ANEXO II

**Universidade de Brasília - Instituto de Relações Internacionais**

**Mestrado em Política Internacional e Comparada**

**Pesquisadora: Dandara de Souza Araujo**

**Orientador: Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França**

**Email: dandara.araujo@itamaraty.gov.br / dandarasaraujo@gmail.com**

**Telefone: (21) 980553454**

### **Modelo de formulário de entrevista (representantes da SPM)**

Introdução: o objeto central da presente entrevista é analisar percepções sobre os determinantes da aquisição de um caráter sensível ao gênero na política externa brasileira, entre 2003 e 2015, e o papel da SPM em tal processo.

Metodologia: a metodologia de entrevista é não estruturada, a fim de que a entrevistada tenha liberdade para abordar os aspectos que melhor lhe convierem. As perguntas formuladas buscam apenas orientar o raciocínio. Ao final, há espaço para comentários pessoais, caso a entrevistada acredite haver temas que possam ser interessantes e que não tenham sido abordados nas perguntas.

#### Perguntas:

- 1) A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres foi criada, em 2003, com o objetivo de coordenar a inclusão da perspectiva de gênero de maneira transversal nas políticas públicas nacionais e, para isso, de atuar em conjunto com outros órgãos da administração pública, entre eles, o Ministério das Relações Exteriores. Como se deu a atuação conjunta da SPM com o MRE, em seu período à frente da Secretaria? Quais eram os interesses e objetivos da SPM em promover ações com o MRE?

- 2) Em sua opinião, qual a importância dos debates internacionais sobre a igualdade de gênero para a garantia dos direitos das mulheres no país?
- 3) As ações conjuntas da SPM com o Itamaraty apresentaram diferentes perfis: houve ações como a internacionalização do Ligue 180, cujo foco principal foi a assistência a brasileiras em situações de violência e vulnerabilidade no exterior, e também ações como a participação em debates internacionais, foros multilaterais, e intensificação de relações bilaterais. Nas ações empreendidas ao longo de sua liderança à frente da SPM, as repercussões internacionais e a posição do país internacionalmente compunham o conjunto de preocupações da SPM, ou pode-se dizer que o foco se encontrava principalmente nas consequências internas de tais ações conjuntas?
- 4) Entre 2003 e 2015, a SPM chefiou diversas delegações brasileiras a encontros e conferências, como sessões da Comissão sobre a Situação da Mulher, na ONU, e reuniões da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), na OEA. Como se dava o processo de chefia de tais delegações? Qual era o papel da SPM em definir o posicionamento apresentado pelo país em tais ocasiões?
- 5) A SPM foi criada com a capacidade de impulsionar as representações descritiva (presença) e substantiva (interesses) das mulheres no âmbito do governo e do Estado. Em muitas delegações brasileiras a eventos internacionais, chefiadas pela SPM, houve a presença de representantes da sociedade civil, vindos de movimentos de mulheres e feministas, o que acentuou a presença, em números, de mulheres nessas delegações. Como se dava o diálogo com grupos da sociedade civil em sua gestão à frente da SPM e em eventos internacionais em que tais representantes participavam?
- 6) O Brasil firmou, entre 2003 e 2015, acordos para cooperação em ações de defesa dos direitos das mulheres bilateralmente (como com os países fronteiriços) e multilateralmente (como com a ONU Mulheres). Também incluiu a perspectiva de gênero em suas manifestações em debates internacionais sobre saúde, HIV/AIDS, tráfico de pessoas, trabalho decente e paz e segurança, por exemplo, tendo a SPM participado de muitas de

tais discussões. Em sua opinião, há uma transversalização da perspectiva de gênero na política externa brasileira? Se sim, qual o papel da SPM em impulsioná-la?

- 7) Qual a sua opinião sobre as seguintes afirmações?
- A promoção dos direitos das mulheres assumiu maior expressão na agenda multilateral no pós-Guerra Fria, sendo tal fator o principal para que a política externa nacional também passasse a dedicar maior atenção ao tema.
  - Os interesses das mulheres são abordados inadequadamente e insuficientemente em uma política dominada por homens.
  - A política externa brasileira é efetivamente sensível ao gênero.
- 8) Em sua análise, houve uma intensificação da atenção à garantia dos direitos das mulheres e à promoção da igualdade de gênero, no âmbito da política externa, entre 2003 e 2015?
- 9) Atualmente, a SPM não mais existe como órgão autônomo, o que indica uma mudança no tratamento das questões de gênero pelo governo federal. Também no âmbito da política externa, recentemente, houve discursos sobre a alteração de seus rumos e críticas a uma “politização” do tema, comumente associada à sua abordagem não como política de Estado, mas de governo e sujeita à ação de diferentes agentes. Em sua compreensão, é possível vislumbrar mudanças no tratamento dos direitos das mulheres nas políticas públicas do Brasil, após 2015, entre elas a política externa?
- 10) Há alguma informação que gostaria de acrescentar ao presente questionário?

Muito obrigada!