

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

FRANCINE MAGALHÃES VAZ

**A POLÍTICA E O INTERNACIONAL: atuação dos governos brasileiros na temática de
gênero (1995 – 2015)**

Porto Alegre
2020

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

FRANCINE MAGALHÃES VAZ

A POLÍTICA E O INTERNACIONAL: atuação dos governos brasileiros na temática de gênero (1995 – 2015)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz.

Porto Alegre
2020

CIP - Catalogação na Publicação

Vaz, Francine Magalhães
A POLÍTICA E O INTERNACIONAL: atuação dos governos
brasileiros na temática de gênero (1995 - 2015) /
Francine Magalhães Vaz. -- 2020.
61 f.
Orientadora: Maria Lúcia Rodrigues de Freitas
Moritz.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Gênero. 2. Governo Brasileiro. 3. Nações Unidas.
4. Assembleia Geral. 5. Informe Beijing+20. I. Moritz,
Maria Lúcia Rodrigues de Freitas, orient. II. Título.

FRANCINE MAGALHÃES VAZ

A POLÍTICA E O INTERNACIONAL: atuação dos governos brasileiros na temática de gênero (1995 – 2015)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Aprovada em: Porto Alegre, 14 de janeiro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz – orientadora
UFRGS

Profa. Dra. Jussara Reis Prá
UFRGS

Profa. Dra. Luciana Maria de Aragão Balestrin
UFPeI

Dra. Elena de Oliveira Schuck
CEBRAP

AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo aos meus maiores exemplos, que possibilitaram tudo que construí até hoje: minha mãe, Maria Helena, e minha dinda, Enizete. Que desde sempre nunca me apontaram caminhos; que sempre me deixaram livre para ser quem sou; que me ensinaram sobre honestidade e, principalmente, acreditaram no meu potencial. Tudo o que faço é buscando orgulhar vocês.

Agradeço à minha orientadora, Maria Lúcia, pelos ensinamentos, paciência e compreensão.

Aos meus amigos e pessoas fundamentais no meu dia a dia, Juliano, Elivelto, Mateus, Emilly, Anelise e Iazana. Estando longe ou perto, vocês sempre foram e serão as pessoas que me apoio e orgulho. Que sorte a minha.

À colega e amiga Rhaíssa pelas viagens, conversas, perrengues e pedidos de socorro prontamente atendidos quando me faltavam ideias e direcionamentos.

Ao Beto, pela amizade, carinho, ensinamentos, lágrimas, ao acolhimento em sua casa quando tudo não ia bem. Eu aprendi e aprendo todos os dias com essa pessoa brilhante que és. Tenho certeza que sempre estaremos lado a lado em qualquer jornada que a vida nos proporcione.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Para minha dinda, Enizete.

In memoriam

If there is one message that echoes forth from this conference, let it be that human rights are women's rights and women's rights are human rights once and for all.

Hillary Rodham Clinton,
em ocasião da *Conferência de Beijing*, 1995

RESUMO

O presente trabalho visa analisar o histórico do posicionamento brasileiro em relação à abordagem das temáticas de gênero nos discursos de abertura das Assembleias Gerais das Nações Unidas (AGNUs) desde o marco da Conferência de Beijing (1995). Para dar conta dessa proposta, analisa-se a relatoria comunicada pelo Governo brasileiro em 2015 à Organização das Nações Unidas através do Informe Beijing+20 (2011-2015). Parte-se da premissa de que houve uma ampliação das temáticas de gênero durante o Governo Dilma Rousseff (2011/2016), comparado aos antecessores. Para efetuar essa análise, utiliza-se a noção de gênero como categoria de análise (SCOTT, 1995), em uma abordagem da desigualdade entre homens e mulheres e da não neutralidade da perspectiva de gênero (PHILLIPS, 2001) em ações internacionais. Considera-se o seu contexto de inserção em um sistema de representação masculino, moldado a fim de perpetuar a continuidade do patriarcado (SAFFIOTI, 2009). Além disso, também é utilizada a discussão da autora Cynthia Enloe (2000) de que o internacional é político, tendo em vista a percepção de que as ações de política internacional devem observar o âmbito doméstico e privado e, principalmente, da participação ativa das mulheres na construção de tais políticas. Para realizar a análise descrita foi levantado *em quais contextos* a palavra *mulher* foi inserida nos discursos dos Presidentes ou representantes de Estado nos pronunciamentos de abertura das AGNUs e nos relatos do Informe Beijing+20. Obteve-se, dessa ação, dados qualitativos que corroboraram a hipótese inicial, ressaltando-se que a representação feminina em espaços de poder influenciaram também as ações de política externa voltada às mulheres, ainda que não de maneira a consolidar uma política externa feminista (SALOMÓN, 2016).

Palavras-chave: Gênero, Governo Brasileiro, Nações Unidas, Assembleia Geral, Informe Beijing+20.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the history of the Brazilian position regarding the approach of gender issues in the opening speeches of the United Nations General Assemblies (UNGAs) since the Beijing Conference (1995). To support this proposal, the rapporteurship reported by the Brazilian Government in 2015 to the United Nations through the Beijing+20 Report (2011-2015) is analyzed. It starts from the premise that there was an expansion of gender issues during the Dilma Rousseff Government (2011/2016), compared to its predecessors. To perform this analysis, it is used the concept of gender as a category of analysis (SCOTT, 1995), in an approach of inequality between men and women and non-neutrality of the gender perspective in international actions (PHILLIPS, 2001). It considers its context of insertion in a male representation system, shaped in order to perpetuate the continuity of patriarchy (SAFFIOTI, 2009). In addition, the discussion by author Cynthia Enloe (2000) that the *international is political* is also used, in view of the perception that the actions of international politics should observe the domestic and private sphere and, especially, the active participation of women in building such policies. To carry out the analysis described, it was raised in *which contexts* the word *woman* was inserted in the speeches of the presidents or state representatives in the opening statements of the UNGAs and in the Beijing + 20 report. From this action, we obtained qualitative data that corroborated the initial hypothesis, emphasizing that the female representation in spaces of power also influenced the foreign policy actions aimed at women, although not so as to consolidate a feminist foreign policy. (SALOMÓN, 2016).

Keywords: Gender, Brazilian Government, United Nations, General Assembly, Beijing+20 Report.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

APE – Análise de Política Externa

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

BVG – Benefício Variável Gestante

BVN – Benefício Variável Nutriz

CadÚnico – Cadastro Único Nacional

CDS – Conselho de Defesa Sul-americana

CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSW – Comissão sobre a Situação das Mulheres

DSN – Decreto Sem Número

ECOSOC – Conselho Econômico e Social

INSTRAW – Instituto Internacional de Treinamento, Pesquisa e Capacitação para a Promoção da Mulher

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OIs - Organizações Internacionais

ONGs - Organizações Não-Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PE – Política Externa

PEB – Política Externa Brasileira

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PRONATEC – Plano Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PT – Partido dos Trabalhadores

RASEAM – Relatório Anual Socioeconômico das Mulheres

SPM – Secretaria de Política para as Mulheres

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. POLÍTICA INTERNACIONAL E POLÍTICA EXTERNA CONTEMPORÂNEA: A TEMÁTICA <i>MULHERES</i> E GÊNERO	14
1.1 Política externa feminista?	23
2. MARCOS HISTÓRICOS DO BRASIL E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	27
2.1 O doméstico e o internacional: influência mútua na temática de gênero	28
2.2 Atores das políticas <i>para mulheres</i>	36
3. ENTRE O DISCURSO E O COMPROMETIMENTO DO ESTADO BRASILEIRO	38
3.1 Discursos nas Aberturas das AGNUs (1995-2015)	38
3.2 Análise das práticas citadas no Informe Beijing+20 (1995-2015).....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	566

INTRODUÇÃO

Estudos sobre a atuação internacional brasileira se intensificaram nas últimas décadas¹. Isso se dá, em parte, pela mudança no padrão de Política Externa (PE) a partir do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), em 2003, observando-se uma inovação no que diz respeito ao engajamento em prol do ativismo de seu programa diplomático e também pela diversificação de temáticas que passaram a compor as agendas globais (ALMEIDA, 2004). Por outro lado, algum nível de manutenção é percebido, como a assinatura e posterior ratificação de documentos relativos a questões específicas, às quais historicamente o Brasil se mostra favorável (SALOMÓN, 2016). Além de segurança e desenvolvimento econômico, novas pautas gradativamente foram inseridas nos principais debates internacionais, dentre elas estão as relacionadas à visibilidade da participação e protagonismo das mulheres em cenários plurais, no âmbito social, econômico e político.

O Brasil, a partir de 2003, por meio de sua PE, se apresenta *sensível* à temática de gênero, assinando acordos internacionais e regionais contra a violência e discriminação da mulher (SALOMÓN, 2016). Fez-se visível, a partir da virada do século XXI, o destaque das agendas sociais, da qual a de gênero é integrante. A participação brasileira, no intuito de acompanhar o debate, se deu de forma assertiva, manifestando avanços significativos nos âmbitos interno e externo, com atuação ativa em órgãos como BRICS², G7³ e CPLP⁴.

Campo amplo para análises teóricas e empíricas, a Política Externa Brasileira (PEB) foi vislumbrada como de interesse para os múltiplos tópicos tratados e com a atitude mais ativa e altiva do País na arena internacional (ALMEIDA, 2004). Juntamente a essa noção, a intensificação do tema de gênero e mulheres⁵ esteve em foco tanto pelos grupos de atuação, oficiais e não oficiais, quanto pela Academia, em pesquisas que apresentaram evidências das discriminações por elas sofridas. Assim, a agenda de gênero, enquanto desconstrução da naturalização e da neutralidade dos discursos, adentrou igualmente a PE, surgindo o conceito de *política externa feminista* ou *sensível a gênero* e as características que diferenciam essa maneira de fazer política externa da tradicional estão presentes em ações e discursos dos

¹ Com base em pesquisas no indexador Scielo, 95 dos 98 artigos disponíveis sobre Política Externa Brasileira foram publicados entre 2000 a 2019.

² Coordenação entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

³ Grupo formado por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, e Reino Unido.

⁴ Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

⁵ Trata-se de noções distintas que serão posteriormente discriminadas nesta dissertação.

Estados. O Brasil, que desde meados da década de 80 participa das Convenções, Conferências e Plataformas de Ação e assina Acordos e documentos de Organizações Internacionais (OIs), mantém uniformidade em sua atuação. Entretanto, fatos como a não apresentação de relatórios relativos a Convenções ratificadas e condenações por parte de OIs soam como contraditórios.

O **marco temporal** das práticas brasileiras no cenário internacional é a IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz⁶. Essa Conferência, realizada em 1995 em Beijing, China, mostra-se um importante marco para a união de esforços dos Estados, por meio de suas delegações, dentre as quais, no Brasil, estavam inseridos grupos de mulheres trabalhando em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, para intensificar a promoção de igualdade e aprimoramento dos direitos humanos das mulheres.

Nesse sentido, a **pergunta norteadora dessa pesquisa** é: houve alteração ou manutenção do posicionamento internacional brasileiro quanto as suas práticas e discursos sobre a temática de *gênero* durante o Governo Dilma Rousseff (PT – 2011/2016), única mulher presidente? Assim, o **objetivo geral** dessa dissertação é analisar a atuação brasileira internacional na temática de gênero por meio das atuações de PE e discursos de abertura nas Assembleias Gerais das Nações Unidas (AGNU) no Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB – 1995/2002), Luís Inácio Lula da Silva (PT – 2003/2010) e no Governo Dilma Rousseff (PT – 2011-2016), buscando estabelecer uma correlação entre seus discursos e práticas. Isso se dá por buscar-se entender, neste marco temporal que compreende as ações brasileiras tomadas após a Conferência de Beijing (1995), os posicionamentos dos governos brasileiros, analisando-se, por fim, o Informe Beijing+20, publicado em 2015, no qual estão contempladas as referidas medidas desse recorte de tempo.

Já os **objetivos específicos** estão subdivididos de acordo com os capítulos. No *primeiro capítulo* buscou-se esclarecer as relações entre feminismos, Política Internacional e Política Externa enquanto aporte teórico e conceitual. Para isso, utilizou-se de discussões como as de gênero como categoria de análise (SCOTT, 1995), a impossibilidade da neutralidade quanto a esse conceito (PHILLIPS, 2001) e sua inserção dentro do cenário de debates sobre patriarcado (SAFFIOTI, 2009). Nesse momento, cabe especificar que o uso da categoria *gênero* abrange as problemáticas da desigualdade entre o sujeito homem e o sujeito mulher, sendo, portanto, uma estrutura que abarca não só a temática *mulher* como, também,

⁶ O encontro ficou conhecido como *Conferência de Beijing*.

aquelas voltadas à construção da sociedade patriarcal e demais tópicos de análise sobre identidades plurais dos sujeitos. Também se pensou a respeito da relação entre os âmbitos público e privado (YOUNG, 2012) e como essa dinâmica se apresenta e molda no debate pessoal e internacional (ENLOE, 2000), bem como das implicações, a respeito da configuração do sistema patriarcal, entre a representatividade masculina e tomada de decisões em políticas para as mulheres (TICKNER, 2001). Essa correlação, por sua vez, se demonstra pela implementação dessas políticas se dar através de influências e sanções aplicadas por entidades internacionais, como a ONU, ou de instituições não-oficiais, como ONGs e grupos feministas, em modelos denominados *bottom-up* e *top-down*, respectivamente (SALOMÓN, 2016).

O *segundo capítulo* pretendeu apresentar o percurso do Estado brasileiro e das ativistas brasileiras nas OIs, bem como mapear as ações de maior marco em relação aos direitos humanos das mulheres e os atores dessa trajetória via participação nesses momentos. Nesse preâmbulo analisou-se como são distribuídos os papéis institucionais nas tomadas de decisão da PEB e como e quando se deu a sua descentralização. Para corroborar esse viés, foi elencado o percurso histórico e de destaque das organizações nacionais e internacionais, oficiais e não-oficiais que demonstraram impacto no processo de implementação de uma PEB sensível às temáticas de gênero, aplicando-se, dessa forma, os conceitos de *bottom-up* e *top-down* anteriormente mencionados. De forma a se construir um pano de fundo coeso dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil e no mundo, elencou-se o papel do País no cenário internacional de discussões sobre gênero, bem como da inclusão de suas mulheres nas tomadas de decisão, destacados a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse percurso culmina na Conferência de Beijing (1995), marco primordial de intensificação dos debates e da participação ativa de grupo de mulheres representantes da sociedade civil brasileira no âmbito das Conferências internacionais. Para tal, conforme Milani e Pinheiro (2013), fez-se o procedimento de *abertura da caixa-preta do Estado*, no qual se analisa o aprofundamento de dimensões não centralizada do Estado.

No *terceiro capítulo* abordou-se como os presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff se posicionaram a respeito da pauta de gênero nos discursos de abertura da AGNU e, a partir do Governo da primeira chefe de Estado mulher, buscou-se relacionar a amplitude das discussões com a figura da representante em si; e assim, em um objetivo secundário, se a representação feminina no Executivo demonstraria maior destaque à temática de gênero. Após a análise dos referidos discursos, objetivou-se analisar o

Informe Beijing+20, enviado pelo governo brasileiro às Nações Unidas em 2015. A razão disso se dá em virtude da plataforma de ação firmada na Conferência de Beijing (1995) quanto à temática *mulheres* e a consonância ou não dos discursos proferidos no período de maior expressividade da agenda feminista (e se houve de fato uma *política externa feminista*, conforme abordar-se-á no segundo capítulo).

O **objeto de pesquisa** inclui os discursos nas aberturas da AGNU (1995-2015), por representarem o mais significativo espaço de pronunciamentos oficiais e ser justamente o chefe de Estado brasileiro que, tradicionalmente, inaugura as sessões de discurso. Analisa-se, também, o relatório encaminhado pelo Governo brasileiro em 2015 à ONU, relativo às práticas realizadas nas duas décadas que sucederam a Conferência de Beijing, designado *Informe Beijing+20*.

Os informes supracitados são fonte de informações relevantes para a compreensão das políticas assumidas pelos países na construção de mudanças com relação aos acordos firmados durante a Conferência, sendo encaminhados a cada cinco anos pelos Estados. Essa medida visa comprovar o comprometimento dos países engajados em reconhecer diretrizes e proporcionar melhorias no âmbito dos direitos humanos das mulheres e no cumprimento de uma agenda igualitária de gênero. A escolha em identificar as narrativas com que os Presidentes e os Ministros das Relações Exteriores incluem a temática de gênero, observando não só sua menção, como, especialmente, seu contexto de fala e intenção. Esse relatório foi elencado para análise, justamente, por se tratar de um compilado das informações relevantes das ações do Estado nos últimos 20 anos, desde sua participação ativa na Conferência de Beijing em 1995.

A **metodologia** desse trabalho é qualitativa, pois além de quantificar as menções às mulheres nos discursos oficiais brasileiros nas aberturas da AGNU, observa em qual contexto e quais significados assume. Também foi utilizada pesquisa bibliográfica para revisar a literatura teórica a respeito dos Estudos de Gênero, Ciência Política e Política Internacional, bem como se utiliza de análise documental, de conteúdo e categorial, uma vez que traz para a discussão recortes de publicações oficiais e de outros materiais relevantes para a comprovação e confronto de fatos e demais recursos pertinentes à consolidação da hipótese de pesquisa. As fontes são primárias e secundárias, tendo em vista que são observados não só os 21 discursos proferidos por seis⁷ diferentes representantes brasileiros nas aberturas da AGNU entre 1995 e

⁷ Celso Lafer, Celso Amorim e Luiz Felipe Lampreia (Ministros das Relações Exteriores); Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (Presidentes).

2015⁸, como, também, utiliza-se de leituras críticas a respeito desse material, quando da verificação do posicionamento de outros pesquisadores relevantes para essa discussão.

O conceito de gênero aqui adotado remete à amplitude do termo a partir da Conferência de Beijing (1995) nos debates internacionais, no qual se refere à construção dos sujeitos homem e mulher como construções sociais. Assim, quando se fala em adotar perspectivas de gênero em políticas públicas gerais ou, em específico, na política externa brasileira aqui tratada, significa observar de que maneira tal ação irá impactar diferentemente homens e mulheres (SCOTT, 1995). A alta política - como a política externa e a diplomacia - é um conceito formado a partir do gênero porque estabelece a importância decisiva de seu poder público, as razões de ser e a realidade da existência da sua autoridade superior, precisamente graças à exclusão das mulheres do seu funcionamento.

A **hipótese inicial** desta pesquisa é, baseada na premissa de que a representação feminina alteraria a dinâmica de poder, consequentemente no Governo Dilma Rousseff (2011-2016) haveria a manutenção de uma agenda de política externa sensível à temática de gênero baseado no seu engajamento interno⁹, como seu desenvolvimento seria aprimorado. Por essa perspectiva, as mulheres não seriam incluídas em pautas de políticas internas e externas apenas como passivas na problemática em que se inserem, tratadas como subalternas, mas deveriam ser reconhecidas como ativas em seu processo. Ao invés de haver práticas que visem proteger ou focalizar apenas mulheres, as ações devem promover um olhar crítico em todas as práticas ditas *universais*, para que visualizem de que maneira irão afetar homens e mulheres em suas particularidades. Nesse processo de autonomia da mulher e de sua inserção como protagonista em um sistema patriarcal, a desigualdade seria abordada também na forma como as políticas que a pretendem eliminar são constituídas.

⁸ Cabe destacar que, mesmo tendo o último mandato de Dilma Rousseff terminado em 2016, neste ano quem discursou foi o Presidente Interino Michel Temer (PMDB) em virtude de seu processo de *impeachment*.

⁹ Considera-se, para tal afirmação, a composição dos seus ministérios (18 mulheres ao longo de seus dois mandatos) e o reconhecimento da Secretaria de Políticas para as Mulheres com caráter de Ministério, respondendo diretamente à Presidência da República.

1. POLÍTICA INTERNACIONAL E POLÍTICA EXTERNA CONTEMPORÂNEA: A TEMÁTICA *MULHERES E GÊNERO*

Neste primeiro capítulo, pretende-se estabelecer uma reflexão sobre os objetos de pesquisa desta dissertação e os contextos que a precederam. Intende-se, de igual forma, analisar as relevantes observações teóricas apontadas sobre as temáticas feministas, de gênero e suas implicações nele presentes, como a noção de patriarcado e de naturalização da presença masculina em espaços de tomada de decisões. Isso se dá pelo fato de ser relevante entender em que ambiente e sob quais perspectivas os discursos brasileiros em conferências internacionais estarão posicionados, bem como estabelecer quais correlações possuem com as políticas produzidas internamente no País, a partir dos pronunciamentos e práticas dos representantes brasileiros nas AGNUs nas duas últimas décadas.

Dessa forma, far-se-á uma retomada dos conceitos de *feminismo, gênero, patriarcado, política internacional e política externa*, na intenção de se oferecer aporte teórico às análises das falas e das práticas dos Governos brasileiros em relação às agendas feministas. O marco temporal desta pesquisa também permitirá vislumbrar o fluxo de ideias e movimentos que levaram o Brasil, a partir da Conferência de Beijing (1995), a adotar posicionamentos com relação à inserção de mulheres, suas pautas e demandas não só no cenário de debates externos como também internamente. Tal movimento é identificado nas propostas governamentais e programas de diminuição da desigualdade entre gêneros, direitos humanos das mulheres, empoderamento econômico e combate à violência contra a mulher. Para se analisar, portanto, o cenário brasileiro contemporâneo de inserção das discussões de gênero, cabe observar como essa temática foi integrada às políticas externas dos países e como esse debate se desenvolveu no Brasil.

Pode-se perceber um aprimoramento da agenda internacional com o final da Guerra Fria, quando o declínio de estudos sobre Segurança Nacional e guerra possibilitou o aumento de conteúdos sobre economia internacional, conflitos étnicos, meio ambiente e desigualdades sociais. Desafiando a então estabilidade teórica baseada na centralidade do Estado-Nação (MORGENTHAU, 1948), demandava-se explicações mais amplas no entendimento das mudanças de identidade coletiva, buscando assim uma maneira de entender a crescente desses temas na política internacional. Ficava claro que essa política não era só formada por relações entre países, mas também englobava relações entre organizações internacionais, movimentos sociais, corporações internacionais, organizações de direitos humanos, entre outros atores.

O campo da política configura-se enquanto uma esfera ímpar dessa forma de relação, já que a história política é encenada no terreno do gênero, no qual as mulheres foram sistematicamente negadas em seus direitos enquanto cidadãs. Nesse sentido, temas como a guerra, a diplomacia e a política externa também foram construídos a partir de relações de poder entre o feminino e o masculino, estabelecendo a sua existência e autoridade a partir da exclusão de mulheres do seu funcionamento. Por essa perspectiva, olhar

[...] para o mundo através de lentes de gênero é focar em gênero como um tipo particular de relação de poder, ou traçar as maneiras pelas quais gênero é central para entender os processos internacionais. Lentes de gênero focam, também, nas experiências cotidianas de mulheres enquanto mulheres e destacam as consequências de sua desigual posição social (STEANS, 1998, p. 5 apud SJOBERG; VIA, 2010, p. 9, tradução nossa)¹⁰.

A partir do século XXI, marcos como a resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU possibilitaram a ascensão de gênero em operações do Conselho, no qual incluem mulheres na obrigação de estados-membros em operações de paz e atividades similares em âmbitos das Nações Unidas. Assim, percepções de gênero passaram a ser um dilema da governança global. Esses novos espaços de debates em grandes fóruns multilaterais não só mostram a importância das mulheres na Segurança Internacional, mas o papel de gênero como meio de entender e abordar diversas questões integrantes da Política Internacional, como violência sexual e seu funcionamento como armamento de guerra, estudos sobre refugiados, e estudos de manutenções de paz. Sob esse viés, explica Peterson (1992) que os eventos do *mundo real* “are not adequately addressed by androcentric accounts that render women and gender relations invisible”¹¹ (PETERSON, 1992, pg. 197 apud SJOBERG, 2010, pg. 2).

Nos estudos de Governo, Estado e PE, as relações de gênero são um território pouco explorado, já que essas relações foram percebidas como uma categoria alheia aos negócios *predominantes* da política e a história política foi resistente à inclusão das questões sobre as mulheres. Com o desenvolvimento de discussões teóricas sobre sexualidade e sexo, gênero “tornou-se uma categoria particularmente útil, pois oferece um meio de distinguir a prática sexual dos papéis sexuais atribuídos às mulheres e aos homens” (SCOTT, 1995, pág. 75), não sendo equivalente ao sexo biológico. Sendo assim, o significado do termo *gênero* aborda controle, estrutural ou ideológico, e a origem de relações desiguais entre os sexos. A guerra, a

¹⁰ “[...] at the world through gender lenses is to focus on gender as a particular kind of power relation, or to trace out the ways in which gender is central to understanding international processes. Gender lenses also focus on the everyday experiences of women as women and highlight the consequences of their unequal social position”.

¹¹ Como Spike Peterson explica, “os eventos do mundo real não são tratados adequadamente por relatos androcêntricos que tornam invisíveis as mulheres e as relações de gênero” (Tradução nossa).

diplomacia e a política externa de um país tradicionalmente não apresentam correlação com essas relações, continuando irrelevante para a reflexão de parte dos(as) pesquisadores(as) que estudam o campo político e o poder. A perspectiva tem resultado na adesão a certa visão funcionalista baseada na biologia e a perpetuação da ideia das esferas de análises históricas de forma segregada (a sexualidade ou a política, a família ou a nação, as mulheres ou os homens) (SCOTT, 1995).

A alta política – entendida como relações de política externa e a diplomacia – deve ser parte integrante do conceito de gênero, já que demonstra sua relevância clara no âmbito do poder público, e a realidade da existência da sua superioridade se dá diretamente pela exclusão das mulheres do seu funcionamento. Essa relação está alicerçada na manutenção do sistema patriarcal, através do qual, portanto, a criação de uma alta política se dá em alternância a uma política menor, na qual as mulheres e as agendas de gênero podem se inserir. O gênero é uma das referências recorrentes pelas quais o poder político, e nesse caso em específico o diplomático, foi concebido e legitimado. Ele se refere à oposição masculino/feminino e fundamenta ao mesmo tempo seu sentido. Para reivindicar o poder político, a construção do mesmo deve parecer sempre segura e distante de qualquer construção social, fazendo parte da ordem naturalizada e inquestionável. Sendo assim, o antagonismo binário e o transcurso social das relações de gênero tornam-se parte do sentido do poder *per se*. Questionar ou buscar alterar um aspecto tradicional é tido como *universal*, ameaçando o sistema por inteiro (SCOTT, 1995).

Sendo assim, trazer essa discussão para a PEB se torna relevante. Também tida tradicionalmente por neutra (SALOMÓN, 2016), na verdade se aproxima do que Scott chama de *princípio da masculinidade*, com um silenciamento fundamental dos aspectos femininos, ou seja, do potencial bissexual do sujeito, e introduz o conflito na oposição entre o masculino e o feminino (SCOTT, 1989). Ao buscar origens singulares, se pressupõe a abrangência de universal de todos os sexos para linhas de atuação ou posicionamento de política exterior de um país, porém é necessário conceber que os processos estão ligados entre si e que não podem ser separados. O lugar das mulheres na vida social não é diretamente o resultado do que ela produz, mas do sentido que suas atividades concebem através de sua interação social. Necessita-se tratar o indivíduo tanto quanto da organização social e articular a natureza de seus níveis de intersecções, já que ambos detêm destaque primordial para compreender como funciona gênero e como se distribuem suas consequências (SCOTT, 1989).

A ideia de neutralidade gênero também é inviável na Ciência Política; não é possível, portanto, pensar um indivíduo neutro a gênero. Isso é uma mera abstração da condição das diferentes pessoas que ignora desigualdades de classe, etnia e gênero, afetando a democracia. Assim, deve-se pensar oportunidades diferenciadas aos grupos em que cada indivíduo faz parte (PHILLIPS, 2001). No campo da política, existe assim uma lacuna entre as representações feminina e masculina. Esta distorção deriva da “obsessão liberal” como se refere Phillips, com a divisão entre público e privado, que ignora as limitações impostas às mulheres por sua posição na esfera doméstica, na dupla jornada de trabalho e no papel histórico auferido ao gênero feminino. A correção, de acordo com ela, pode ser elencada a partir de ações afirmativas que demonstrem que a diferença de gênero de poder de fato é real, atual e pertinente, e mais do que isso, é politicamente relevante.

Entretanto, generalizar o uso de termos ao utilizar formas vagas ou imprecisas abre prerrogativa para se vislumbrar a referenciação não-inclusiva de mulheres nos discursos e nos espaços de fala. Faz-se necessário apontar que tal discussão de gênero insere-se em um campo mais amplo das pautas feministas: a noção de *patriarcado*. Mais do que isso, o uso do conceito de *gênero* e das implicações por ele carregadas – como o binarismo intrínseco entre *homem versus mulher* –, é tão problemático quanto o uso genérico de termos que se pretendam neutros na sua coletividade. Em linhas gerais, a dinâmica gerada quer seja pela busca da terminologia que melhor encaixe a discussão de ordem social, ramifica-se, minimamente, em duas discussões pertinentes. A primeira delas diz respeito à falsa noção de neutralidade do discurso, tendo em vista que reconhecer o sujeito como uno em sua representação é errôneo, com especial ênfase no apagamento da experiência daquele sujeito em sua ordem privada, em sua vivência individual. Utilizar-se termos latos, como comenta Okin,

[...] sem atenção de fato às questões de gênero, freqüentemente obscurecem o fato de que grande parte da experiência real das “pessoas”, enquanto elas viverem em sociedades estruturadas por relações de gênero, de fato depende de qual é seu sexo (OKIN, 2008, pgs. 309-310).

Em segundo lugar, cabe, precisamente, compreender não só o que gênero significa, mas também qual o seu significante em sociedade – e qual a intenção e mensagem são representados pelo uso dessa terminologia.

Como lembra Saffioti (2009), em seus apontamentos sobre o apagamento do uso da palavra patriarcado, esse vocábulo em específico é mais impactante e específico para designar

questões de opressão e violência do que propriamente a palavra gênero, que acaba por ser mais abrangente e insensível à disparidade histórica entre homens e mulheres enquanto participantes de um sistema que privilegia a coisificação da mulher em detrimento da manutenção do poder masculino. Para a autora, o sentido da palavra gênero é “[...] muito mais vasto que o patriarcado, na medida em que neste as relações são hierarquizadas entre seres socialmente desiguais, enquanto o gênero compreende também relações igualitárias. Desta forma, o patriarcado é um caso específico de relações de gênero” (SAFFIOTI, 2009, p. 21).

Em outras palavras, e fazendo uso dessas duas definições para compor esse trabalho, a noção de gênero é utilizada para fazer diferenciação entre as temáticas e problemáticas envolvendo homens e mulheres, enquanto que dentro dessa problemática, mas paradoxalmente as criando, a noção de patriarcado envolve um construto social e histórico, através do qual não só a relação é perpetuada como sua perpetuação é conveniente para o próprio sistema. Dessa forma, abandonar o conceito de patriarcado, como comumente se acaba fazendo, velaria o sistema de opressão em si e acabaria por significar “[...] a perda, pela teoria política feminista, do único conceito que marca nitidamente a subordinação das mulheres, especificando o direito político conferido aos homens pelo fato de serem homens” (SAFFIOTI, 2009, p. 28).

Concebe-se erroneamente, portanto, que a presença majoritária de homens em centros de tomada de poder ou posições similares não gera impacto no combate à desigualdade de gênero dentro das políticas públicas. A naturalização da não-presença feminina acaba sendo velada em um discurso de universalização das decisões e das políticas propostas por parte dos representantes masculinos; em outras palavras, diz-se que essa política é *para todos*, ao passo que não se sensibiliza a questões-chave da realidade de mulheres ao redor do mundo. Ao partir do princípio de que essa configuração é natural ou até mesmo orgânica, as análises convencionais acabam por não se aprofundarem em uma área complexa da política internacional, especificamente ligada a um espaço no qual as mulheres foram vanguardistas em explorar: de que forma as esferas doméstica e privada são particularmente importantes na construção dos Estados. Como pensa Cynthia Enloe (2000), é justamente por meio de uma ampla representação e visibilidade dessas esferas que os Estados podem elaborar propostas mais igualitárias entre os gêneros e que visem, inclusive, diminuir a violência entre Nações.

Ao analisar um dos temas destaque das teorias feministas de que *o pessoal é político* (HANISCH, 1970), se percebe as relações que todos concebem como privadas, e em certo ponto isoladas do âmbito social, estão impregnadas de poder. Esse poder é desigual e obtém

respaldo enquanto de *autoridade pública* (ENLOE, 2000). Seguindo essa linha, os Estados não são insulados, ou se concentram no que ocorrem em câmaras de votação, gabinetes ou salas de guerra, por exemplo, mas sim se deve analisar que essas decisões são tomadas na maioria por homens, usando seu poder político para dar ênfase também nas relações privadas que salientam e perpetuam seu controle político. Assim, isso explica como um Estado adota seu modelo de política na qual a vida pública é arquitetada através do masculino visando manter o domínio e predominância também dessa forma masculina.

Aceitando que assim como o *peçoal é político*, também se percebe como o *político é peçoal*; uma via de mão dupla. Em relação à política externa de um país, arena principal de sua demonstração de poder e soberania, deve-se interpretar *poder* de maneira mais complexa. Relações de poder entre países abrangem mais do que acordos multilaterais, convenções e tratados. Não se pode debater medidas para acabar com violência contra as mulheres sem analisar como o internacional altera diretamente o estilo de vida das mulheres dentro de delimitações de fronteiras estatais. Assim, na mesma linha, não se pode compreender de onde vem essa violência se deixadas de lado ideias internacionalizadas de padrões de feminilidade, de beleza, que ainda sustentam um padrão europeu ocidental dos ideais sobre comportamentos femininos.

A perspectiva feminista no âmbito da política internacional clama por um pertinente e novo pressuposto: o *peçoal é internacional* e o *internacional é peçoal*. Afirmar que o *internacional é peçoal* sugere que governos necessitam de relações supostamente privadas, objetivando a condução de sua política externa. Esses governos precisam de um grupo sólido não só de conhecimento técnico militar pra combater em guerras, mas também suporte contínuo de serviços sexuais (muitas vezes forçados) para reforçar o sentimento de masculinidade dos soldados. Com isso, Governos não só buscam por reconhecimento internacional por parte de outros Estados, mas também necessitam de ideias que sustentam o sentido (que aqui se entende sexista) de *autonomia nacional* (ENLOE, 2000). Em outras palavras, dizer que o *peçoal é internacional* significa que as problemáticas do âmbito doméstico – ou seja, das relações pessoais e privadas – interferem e possuem direta relação com o que é construído nas relações institucionalizadas do Estado. Dizer, em seguida, que o *internacional é peçoal* é observar essa dinâmica através de outra perspectiva: todas as ações internacionais afetam e são afetadas diretamente pelo comportamento dos indivíduos em suas relações íntimas, de caráter micro, por assim dizer.

Basicamente a política internacional depende de manipulações de estereótipos de masculinidade e feminilidade, tornando mais complexas as análises convencionais que não abordam como os Estados se baseiam em modelos específicos do âmbito doméstico e privado. Teóricos tradicionais¹² de política internacional analisam o contexto dos Estados através de poder. Esse modelo não deu o devido valor à variedade de *poder* no campo do trabalho, por exemplo. É no exercício de poder que mulheres são mantidas fora da construção de uma PE e de agendas prioritárias de um país, que mesmo em tempos de conflito ou paz, são mantidas como um símbolo de apoio emocional. De acordo com Enloe

Se é verdade que relações amistosas e hostis entre governos pressupõem construções de mulheres como símbolos, como prestadoras de apoio emocional, como trabalhadoras remuneradas e não remuneradas, não faz sentido continuar analisando a política internacional como se fossem de gênero. -neutro ou exercido apenas por homens. Os círculos internacionais de formulação de políticas podem parecer clubes de homens, mas a política internacional como um todo exigiu que as mulheres se comportassem de certas maneiras. Quando não o fizeram, as relações entre governos tiveram que mudar. As mulheres precisam ser tornadas visíveis para entender como e por que o poder internacional assume as formas que ele assume. Mas as mulheres não são apenas os objetos desse poder, não são meras marionetes ou vítimas passivas. Como vimos, mulheres de diferentes classes e diferentes etnias fizeram seus próprios cálculos para lidar ou se beneficiar das lutas atuais entre os estados¹³ (ENLOE, 2000, pg. 198, tradução nossa).

Todavia, essas considerações não implicam especificamente que o sistema de representação masculina seja rotulado de forma imediata como *sexista*. O que ocorre, é uma naturalização desse *status quo* que acaba por perpetuar e idealizar comportamentos que carregam marcas do modelo ocidental de masculinidade, mesmo que não compartilhados por todos os homens, no qual a força física e a competitividade servem como base para a afirmação da autonomia (SHEPHERD, 2010).

Este sistema, em que a discriminação e silenciamento feminino servem para sua manutenção, está diretamente ligado à opressão masculina em detrimento da servidão e do controle da mulher. O patriarcado é um “pacto masculino para garantir a opressão de mulheres” (HARTMANN apud SAFFIOTI, 2009, p. 10), e que serve ao interesse masculino

¹² Carr (1939), Morgenthau (1948), Herz (1951) e Waltz (1979).

¹³ If it is true that friendly as well as hostile relations between governments presuppose constructions of women as symbols, as providers of emotional support, as paid and unpaid workers, then it doesn't make sense to continue analyzing international politics as if they were either gender-neutral or carried on only by men. International policy-making circles may look like men's clubs, but international politics as a whole has required women to behave in certain ways. When they haven't, relations between governments have had to change. Women need to be made visible in order to understand how and why international power takes the forms it does. But women are not just the objects of that power, not merely passive puppets or victims. As we have seen, women of different classes and different ethnic groups have made their own calculations in order to cope with or benefit from the current struggles between states.

no qual a figura feminina é uma peça que convém ao seu propósito e a suas vontades. Saffioti (2009) ainda corrobora com o ponto de vista de Scott (1995) sobre uma visão de gênero em sua perspectiva histórica e de conteúdo (o sujeito em si, através de seu contexto), ao invés, simplesmente, como substituto em sua tentativa de suavizar as discussões sobre opressão e dominação masculina dentro do sistema patriarcal. Nesse sentido, para as autoras, o surgimento e utilização do conceito de *gênero* não limitaria ou mudaria o foco da crítica ao sistema patriarcal, mas atenderia a uma demanda específica diferente.

Para Tickner (2001), as mulheres se encontram nas periferias do poder na maioria dos Estados, e essa concepção ampla da política mundial parece ser a definição disciplinar mais apropriada em enquadrar as abordagens feministas. Suas investigações sobre política do micro para o nível global e do pessoal para o internacional, bem como suas análises sobre como as macroestruturas afetam grupos locais e indivíduos, desenha uma ampla definição do político. Assim, segundo ela, enquanto as mulheres sempre foram personagens da política internacional, muitas vezes suas vozes não foram ouvidas nem em arenas políticas nem pelas disciplinas que as analisa. A progressiva, mas ainda que tímida inclusão de mulheres nas altas esferas decisórias, nas últimas décadas, demonstra que a presença delas nesses espaços não implica *necessariamente* uma alteração dos comportamentos estatais. Isso faz refletir sobre o espaço de fala, mas também sobre a força do posicionamento feminino, posta em desvantagem se pensada a partir da concepção de que estas mulheres, apesar de representarem ideais da agenda feminista, ainda se encontram inseridas em um sistema político dominado por homens e gerado com intuito de perpetuar a manutenção dos privilégios masculinos no sistema patriarcal. Em linhas gerais, os interesses de gênero são limitados pelas fronteiras daquilo que deseja o próprio sistema patriarcal no intuito de perpetuar sua existência.

De acordo com Enloe (2000), a afirmação de que *o pessoal é político*, da ideia-síntese da segunda onda do feminismo, pode ser entendida também sob outra perspectiva. Ela exemplifica citando que enquanto os homens, que dominam a vida pública, pregavam que mulheres deveriam ficar no âmbito doméstico, foi usado seu poder público para construir relações privadas em formas que reforçaram seu controle político masculinizado. Portanto, para explicar por que um país tem o tipo de política que faz, Enloe foca sobre como a vida pública é construída a partir de lutas para definir a masculinidade e a feminilidade. Aceitar que o político seja pessoal leva a uma investigação das políticas de casamento, doenças venéreas e homossexualidade, não como questões marginais, mas como questões fundamentais para o desenvolvimento de Estado.

Tradicionalmente, questões de PE são analisadas através de uma perspectiva estrutural ou no âmbito dos tomadores de decisão ao nível de Estado soberano. Um olhar feminista sobre o internacional contribui para a insegurança dos indivíduos, particularmente das populações marginalizadas e desempoderadas economicamente (TICKNER, 2001). Mais importante ainda, é observado como a valorização do masculino e seu grande domínio impacta na política estatal.

Isso reforça que o sistema internacional é edificado sob uma hierarquia de gênero socialmente construída. Essa afirmação confirma que esse sistema ainda é essencialmente masculino e que a tomada de decisão também é majoritariamente dos homens. O objetivo desse feminismo é buscar contrapor o olhar essencialmente masculino para alcançar um enfoque mais igualitário. Estudar a política externa de acordo com enfoques feministas não significa analisar as causas e término de guerras ou explicar todos os eventos a partir de somente uma perspectiva/lente, mas sim a contínua preocupação pela necessidade de defesa dos países dar suporte para legitimar um modelo de supervalorização da militarização da ordem social que aumenta o nível de violência interna dos Estados tanto para fins domésticos como internacionais (TICKER, 2001).

Ao se destacar as contribuições dessas autoras (Enloe, Tickner, Scott e Safiotti), pretende-se mostrar a importância de perceber o gênero como uma categoria útil de análise e como seu viés analítico auxilia nas críticas sobre a atuação internacional dos Estados, tanto nas participações de tomadas de decisão quanto na desigualdade entre as pautas a serem debatidas nas grandes OIs. Essa reflexão é importante quando pensado que o Estado é representado por um grupo de indivíduos que estão inseridos em uma categoria de gênero e carregarão consigo, refletidas em suas ações, as experiências que os moldaram enquanto seres humanos pertencentes a determinado sexo. A partir disso, questionar a representatividade – e de que forma as vivências dos representantes em virtude de seu gênero impactam nas tomadas de decisão – se desdobra entre observar a lacuna deixada pela não representatividade feminina nos círculos supracitados, como também vislumbrar o impacto de suas ações serem concretizadas dentro da política externa.

Portanto, as dinâmicas de poder no núcleo doméstico (o micro) e seus impactos e reflexos nas relações públicas (de caráter macro), entendidas como as *verdadeiras relações políticas*, devem ser consideradas ambas como sendo relações políticas e de poder. Ainda, sob esse pensamento, não reconhecer como a opressão sofrida pelas mulheres em seus próprios núcleos familiares é perpetuada, dentro do sistema patriarcal, pela representação masculina

em espaços de poder, é deixar de lado importantes correlações de ordem política, reflexivas em sua essência, entre o que acontece na vida privada, no pessoal, e o que se pode observar como aquilo que é dado aos homens – e acaba por se tornar norma: o direito à privacidade e à ordem. Em outras palavras, conforme escreve Okin, faz-se necessário compreender, de fato, que

[...] o que acontece na vida pessoal, particularmente nas relações entre os sexos, não é imune em relação à dinâmica de poder, que tem tipicamente sido vista como a face distintiva do político. [...] nem o domínio da vida doméstica, pessoal, nem aquele da vida não-doméstica, econômica e política, podem ser interpretados isolados um do outro. Olsen tem defendido de maneira lúcida e bastante convincente que a noção de que o Estado pode escolher entre intervir ou não na vida familiar não faz qualquer sentido; a única questão compreensível é como o Estado ao mesmo tempo define e influencia a vida familiar. Outros têm mostrado que, uma vez que a relevância do gênero tenha sido compreendida, nem o domínio doméstico nem o público, em termos de suas estruturas e práticas, suposições e expectativas, divisão do trabalho e distribuição de poder, podem ser discutidos de forma compreensível sem uma referência constante ao outro. (OKIN, 2008, pg. 314).

Complementa a autora que não só as relações domésticas e não-domésticas estão interligadas entre si como são, por assim dizer, correlatas dentro de um sistema de representação; o que é de caráter interno, doméstico, privado em sua excelência é um reflexo da política de representação e perpetuação do poder masculino e vice versa.

Por essa razão, cabe-se pensar se de fato pode haver uma PE que não seja apenas representada por mulheres ou que promova ações de proteção à mulher, colocando-a em uma posição de fragilidade. Essa política externa seria, em sua essência, construída no intuito de romper com as estruturas do patriarcado, promovendo não só a agenda feminista como, principalmente, a perpetuação da manutenção dos direitos naturalizados do homem no sistema patriarcal. Falar dessa política externa seria, portanto, se referir a um cenário no qual não só as ações e práticas seriam voltadas à temática de gênero como tentariam efetivamente promover a reestruturação do sistema que subcategoriza as mulheres em favor do privilégio masculino.

1.1 Política externa feminista?

De acordo com Salomón (2016), existem indicadores que identificam a Política Externa de um país como sendo sensíveis a gênero. Por exemplo, acordos internacionais visando combater a discriminação e a violência de gênero, pronunciamentos governamentais sobre situações que impactam os direitos das mulheres do mundo, a participação ativa nas

discussões intergovernamentais e a aplicação de políticas de transversalização¹⁴ de gênero nos projetos de cooperação internacional, entre outros exemplos. Para a compreensão da política externa de um país, deve-se observar o seu processo de formulação.

Como convergência transversal a essas pesquisas, nasce a necessidade de se considerar a Política Externa como uma Política Pública, ou seja, o Estado e o Governo em ação no plano internacional. Com isso, não é negada a existência de influência de outras instituições do Estado ou de diversos grupos não-estatais, mas, em última instância, a responsabilidade pelas políticas públicas, entre elas a externa, é do Governo que as implementa. A pluralidade convive com hierarquias, assimetrias e competências distintas dos atores que buscam combater a desigualdade de gênero. Assim, quebra com a corrente tradicional de caráter universal em relação a gênero, já que tal considera que o Estado representa um grupo em que não há discrepâncias. Elas existem e são diversas, sendo elas de classe, gênero, etnia, entre outras (MILANI e PINHEIRO, 2014).

Levar a PE para o campo da política tradicional reconhece que sua formulação e implementação se inserem nos jogos de coalizão, barganhas, disputas e acordos, e com isso, passam a expressar a própria dinâmica dessa política. Mesmo assim, no Brasil a concentração da formulação da PE ainda se dá no Ministério das Relações Exteriores, tendo em vista seu caráter constitucional, mas não é de sua exclusiva competência dar todas as diretrizes. Entretanto, ao longo da última década houve uma mudança. Antes havia uma concentração desses assuntos na agenda do Itamaraty, porém, no recentes governos (1995-2015) os temas de PE permeiam as atividades de outros Ministérios e Agências Governamentais por serem mais diversificados.

Salomón (2016) examina duas teses para o avanço significativo, no Brasil, do crescente número de medidas governamentais para a criação e o fortalecimento dos direitos das mulheres no País, mesmo com a baixa taxa de mulheres ocupando postos institucionais de poder, tanto em cargos políticos como em Ministérios. A primeira tese afirma que a verticalização de tomadas de decisão pode ocorrer de baixo para cima (*bottom-up*), significando que movimentos feministas e entidades não-governamentais pressionam da base do sistema as pautas e agendas de gênero, fazendo com que as demandas das mulheres sejam representadas por elas próprias, em suas organizações formadas à parte do Estado e constituídas pela esfera civil da população. De acordo com a autora, através do modelo

¹⁴Transversalização de gênero é um conceito de política pública que consiste em avaliar as diferentes implicações de qualquer ação política sobre ambos, mulheres e homens.

bottom-up, o grande impacto na obtenção de direitos das mulheres no Brasil está, portanto, ligado aos movimentos de base. Ressalta, ainda, que

[...] o forte e bem articulado movimento feminista brasileiro, junto com um eficiente feminismo de estado são as principais influências na promulgação da legislação progressista contra a violência e discriminação da mulher. Partindo dessa ideia, podemos nos perguntar em que medida o movimento feminista e o feminismo de estado são também responsáveis das iniciativas sensíveis ao gênero na política externa brasileira (SALOMÓN, 2016, p. 4).

Nesses casos, independentemente das exigências do movimento, elas impulsionam o fomento a discussões sobre desigualdades de gênero e problemáticas envolvendo mulheres. Não obstante a isso, a legitimidade de pautas de uma agenda feminista seria impactada pela representação feminina no espaço de fala e de tomada de decisão. Essa afirmação corrobora a proposição dessa dissertação e seu problema de pesquisa, que propõe análise do posicionamento brasileiro nos discursos nas aberturas das AGNUs, tendo em vista que, além de mulheres serem minoria absoluta no legislativo brasileiro, majoritariamente o Brasil foi, também, representado por figuras masculinas no Executivo, com exceção da Presidenta Dilma Rousseff.

A segunda tese apresentada por Salomón não invalida a primeira, mas destaca outro movimento que influencia a garantia de direitos das mulheres apesar de sua baixa representatividade. Através do movimento chamado *top-down* esse resultado deriva das ações e sanções de entidades internacionais, primordialmente da ONU, que pressionam os Governos a comprometerem-se com práticas de promoção da igualdade de gênero e proteção dos direitos das mulheres por intermédio de programas e criação de leis, por exemplo, que possuam diretrizes claras e objetivos específicos com relação à agenda de gênero no âmbito interno de suas políticas.

O reflexo da falta de representatividade política das mulheres também implica em outra discussão: a política interna e a externa sensíveis a temáticas femininas dizem respeito, em dois momentos diferentes, ainda que ligadas aparentemente ao mesmo objetivo, a meios de alcançá-lo alternados. Para se compreender o que é efetivamente uma política externa feminista e se o Brasil de fato vislumbrou ou conseguiu concretizá-la durante o Governo Dilma Rousseff, quando uma mulher ocupou a mais alta posição de poder do País, vale-se entender o que são os debates de gênero e como esses abrangem tanto as problemáticas de sistema, envolvendo as noções de patriarcado, quanto as agendas voltadas à obtenção de direitos humanos das mulheres, em específico.

Uma política feminista¹⁵, em primeira instância, abrange não só a promoção e estímulo de práticas voltadas à proteção, empoderamento e direitos individuais das mulheres. Elas dizem respeito, também, à compreensão de como as políticas e as decisões tomadas – por homens – afetam diferentemente homens e mulheres, ainda que sejam ditas universais, de direito comum. O debate sensível a gênero, portanto, como relembra Salomón (2016), é voltado para equidade e obtenção de direitos, mas também para a conscientização de que uma política que afeta diferentemente homens e mulheres não é uma política universal. Ao contrário, uma política *universalista* acaba se tornando uma política restritiva, pois privilegia certos grupos *em detrimento* de outros, ao invés de impulsionar mutuamente seu crescimento. Complementando, a política feminista não busca diminuir os direitos dos homens ao privilegiar o das mulheres, mas compreender e revelar de que forma a representação masculina, com suas proposições ditas para todos, intrinsecamente ofusca ou prejudica as mulheres para manutenção do seu sistema patriarcal e, inerentemente, promove a manutenção dos privilégios masculinos no intuito de estender sua duração.

Como a inserção de mulheres no âmbito formal da representação política é insuficiente, muitas das mudanças ocorrem em níveis não-oficiais do Governo. Cabe, portanto, elencar o histórico de atuação desses atores no processo de criação de uma PEB atenta às temáticas de gênero, bem como analisar de que maneira essas organizações influenciaram e foram influenciadas (*bottom-up* e *top-down*) pelas políticas domésticas e internacionais. Esse cenário, por se tratar de um bastidor das políticas formais, reforça a ideia de que o sistema patriarcal suprime a representação feminina, delegando às mulheres o âmbito privado de suas relações e diminuindo a importância de suas demandas e pautas nas agendas políticas formais, inserindo-as como suplementos de práticas nas quais são tidas como coadjuvantes.

¹⁵ Utiliza-se das reflexões de Salomón (2016) a respeito do conceito surgido a partir da Política Externa da Suécia implementado pela então Primeira-Ministra Margot Wallström (2014-2019).

2. MARCOS HISTÓRICOS DO BRASIL E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Ao se observar as relações entre agentes internos e externos, faz-se necessário analisar de que maneira essa relação produz implicações na mudança de paradigmas entre as políticas internas de um país, bem como afeta sua imagem e seus discursos no âmbito de sua política externa, como será analisado posteriormente. Neste capítulo será abordada a forma como a PEB é construída e de que forma o poder foi efetivamente distribuído dentro dos núcleos, bem como esses núcleos dialogam com as organizações não insuladas no Governo. Para isso, destacar-se-á as principais organizações, entidades e suas ações, no sentido de se criar apontamentos específicos sobre um percurso de inovação de debates de gênero no mundo e como foi a atuação do Brasil no processo de construção de um debate internacional sobre direitos das mulheres e como essa relação, das entidades brasileiras, quer sejam elas estatais ou não, influenciaram os rumos da política interna e externa do País.

Para efetuar essa análise é necessário *abrir a caixa-preta do Estado* (MILANI e PINHEIRO 2013). Isso significa olhar criticamente para o histórico do País e investigar como a tomada de decisões e como a relação entre política externa e interna foi construída. Os autores citam que a PE necessita de parâmetros de investigação que incorporem os diversos atores presentes em seu processo decisório, em suas mais distintas formas de participação e que leve em conta os variados modelos de interação política (influência, participação, cooperação, resistência e conflito). Assim, a concepção de que a política externa começaria onde terminasse a doméstica é uma premissa distante de sua real concepção.

O Brasil possuía, historicamente, uma centralidade, até a retomada da democracia, na figura do Executivo como unilateral e isolado no que diz respeito às decisões de suas políticas. De acordo com Milani e Pinheiro (2013) ainda é recorrente atribuir a uma só pessoa ou instituição o processo decisório de política externa, mas se faz necessário entender que tais lideranças, isoladas, não explicam a definição dos interesses de determinado país no plano internacional; o que se torna cada vez menos convincente na atualidade. A relação histórica já desacreditada da existência dicotômica de uma *baixa* política em razão de uma *alta* política, da mesma forma, se insere nessa discussão, tendo em vista que essas questões (gênero, cultura, educação, cooperação para o desenvolvimento, entre outros), deixadas muitas vezes

de lado nos debates oficiais, foram justamente as que passaram a exercer papel fundamental nas projeções internacionais do *status* de poder dos Estados.

Entretanto, tal forma de visualizar a esfera das políticas externa e interna do Brasil mudou nas últimas duas décadas. Se antes na análise da política externa (APE) brasileira, predominava um modelo nacional de Governo, baseado em decisões legitimadas e cristalizadas em um único centro tomador de decisões, passou-se para um quadro que possibilita que outras entidades se insiram no processo de tomada de decisões. Esse reflexo será dado tanto no âmbito estatal, com agências que, de certa forma, ainda que sob a mesma chancela do Itamaraty, não necessitem concordar com ele, como é o caso dos Ministérios e outras agências federais, quanto no âmbito não-estatal. Nesse sentido, pode-se constatar que essa relação entre atores externos e internos modifica as relações de descentralização do poder nas tomadas de decisão de um país, tendo em vista que

Se tradicionalmente esse governo específico era um governo nacional, o legítimo responsável pela elaboração da política externa do Estado, nas últimas décadas os diversos processos de descentralização e regionalização associados à globalização têm feito com que outros níveis de governo diferentes do nacional (supranacionais ou subnacionais) desenvolvam suas próprias políticas externas, tornando-se assim objetos válidos da APE (SALOMON, PINHEIRO, 2013, pg. 41).

A ideia defendida pelos autores é que há uma pluralidade em defender agendas amplas como também de grupos específicos da sociedade, refletindo/impactando nos debates e na elaboração de políticas internas e externas do País.

No próximo subitem, serão apontados quais os principais atores estatais e não-estatais modificaram as relações de poder no Brasil e de que maneira houve influências mútuas nas promoções de debates sensíveis a gênero no âmbito interno e externo da política brasileira, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

2.1 O doméstico e o internacional: influência mútua na temática de gênero

Nas primeiras décadas do século XX, sufragistas brasileiras participavam de sessões do setor legislativo federal buscando convencer políticos a aprovar a igualdade política entre homens e mulheres. Através da busca por apoio internacional para com a causa, acabou por influenciar o contexto interno brasileiro ao persuadir o então governo Getúlio Vargas a aprovar o sufrágio feminino no Brasil, ocorrido em 1932 (BLAY; AVELAR, 2017).

Sua insistência, em conjunto com diplomatas latino-americanas, resultou na inclusão da igualdade de direitos de homens e mulheres na *Carta das Nações Unidas*, documento lançado em 1945 que criou a Organização das Nações Unidas. A brasileira Bertha Lutz foi enviada à Conferência pelo presidente Getúlio Vargas, com o objetivo inicial de atuar diretamente na defesa dos direitos das mulheres na Carta da ONU. Sua atuação foi ainda mais destacável quando apenas cinco dentre 160 participantes da Conferência de San Francisco eram mulheres. Dos 50 países aí representados, somente 30 reconheceram o direito ao voto feminino. A cientista foi atuante e deu importantes contribuições para a Carta, entre elas o Artigo 8, segundo o qual “as Nações Unidas não farão restrições quanto à elegibilidade de homens e mulheres destinados a participar em qualquer caráter e em condições de igualdade em seus órgãos principais e subsidiários” (ONU, 1945, pg. 10).

Outras de suas contribuições constam no próprio preâmbulo da Carta, que cita a igualdade de direito de homens e mulheres. Lutz solicitou a inclusão da palavra “mulher” no texto, mesmo com colegas - em especial as estadunidenses e britânicas - apontando, na ocasião, que o trecho “direitos humanos para os homens” seria suficientemente inclusivo (ONU, 1945). As conquistas expostas envolvem a ideia do movimento feminista brasileiro articulado na lógica de "norte-sul" e que visou romper com a ausência de cidadania feminina, implicando uma ampla participação de mulheres (da elite) no exterior. Assim, incorporando a participação atuante dessas mulheres brasileiras em eventos internacionais, foi levada a pauta das desigualdades que as afetavam no âmbito da esfera internacional, buscando possíveis soluções com o apoio dessas instâncias decisórias.

A ONU começou a ganhar forma um pouco antes, em 1941, a partir dos países que visavam estabelecer diretrizes para restauração da paz em meio à destruição causada pela então Segunda Guerra Mundial. Somente em 1945, após o término da Guerra, os dirigentes de 50 países reuniram-se para firmar a Carta das Nações Unidas, documento considerado o marco inaugural da ONU.

Após, fundaram-se seis órgãos fundamentais: o *Conselho de Segurança*¹⁶, o *Conselho Econômico Social* (Economic and Social Council – ECOSOC)¹⁷, o *Conselho de Tutela*¹⁸, a *Corte Internacional de Justiça*¹⁹ e as *Assembleias Gerais* da ONU, espaço de diálogo multilateral criado para reunir os representantes dos países que compõem o corpo de aliados

¹⁶Chancelado pelo Capítulo V da Carta, formado por cinco membros permanentes e 10 membros rotativos.

¹⁷Responsável por diálogos e aconselhamentos no âmbito econômico, social e de meio ambiente,

¹⁸Pautado no capítulo XIII da Carta, versando sobre ingerências administrativas de território sob tutela internacional.

¹⁹Órgão judiciário da ONU.

da Organização. Dentro da ECOSOC, em 1947 foi estabelecida a CEDAW – *Convention on the Elimination of all Discrimination Against Women*. Esta convenção foi fundada pelos esforços da *Commission on the Status of Women* (CSW), marco mais expressivo no combate internacional à violência contra a mulher e maior engajamento por parte dos Estados-parte das Nações Unidas.

Em 1948, a Assembleia Geral da ONU proclamou a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, constituindo o primeiro reconhecimento explícito da condição de igualdade entre homens e mulheres no cenário internacional. Além da ONU, outras importantes OIs destacaram abertura para promoção de medidas que possibilitassem melhorias nas condições gerais de vida para as mulheres.

O Brasil possui forte participação nas aberturas das AGNUs. Desde 1947, quando o diplomata Oswaldo Aranha presidiu a abertura da Primeira Assembleia Geral Especial, via de regra, o representante brasileiro é o primeiro a discursar²⁰, seguido dos demais dirigentes dos países membros da Organização. O Brasil também teve expressiva importância na própria confecção da Carta da ONU, com a participação de representantes de sua delegação auxiliando nas propostas de sua fundação.

Posteriormente, nos anos 70, vivenciou-se o crescimento do movimento feminista internacional, em especial pelo Ano da Mulher, e no embalo das Conferências (México, 1975; Copenhague, 1980; e Nairóbi, 1985) foi declarada a Década da Mulher. Nesse período, a Política Internacional ainda se encontrava em meio aos conflitos da Guerra Fria, e na América Central e do Sul, diversos países estavam sob regimes autoritários. O movimento feminista no Brasil impulsionou-se durante o período da ditadura militar, tendo em vista a resistência à opressão sofrida por tais grupos nesse regime. Exiladas do México e do Chile, as mulheres se reuniam e debatiam a estruturação de um novo feminismo que vinha se estruturando na região, e, em 1972, formou-se o Grupo Latino-americano de mulheres em Paris (BLAY; AVELAR, 2017).

O histórico das Conferências mundiais sobre a mulher aponta para um crescimento no número de participação das organizações não governamentais. Em 1975, no México, além das 133 delegações de Estados, aproximadamente 6000 pessoas participaram de fóruns de ONGs, a *International Women's Year Tribune* e 114 organizações não estatais ganharam acesso à Conferência oficial.

²⁰Com exceção de duas sessões desde 1955.

A reafirmação dos direitos humanos e à dignidade e valor da pessoa humana, igualdade de direitos de homens e mulheres, corroboram com o objetivo primordial da criação da ONU: salvar sucessivas gerações de maus tratos de guerras. Já mencionando a Declaração da Eliminação da Discriminação contra Mulheres, reforça que todos os países devem buscar direitos e oportunidades iguais, em todos os setores políticos, econômicos e sociais. Além disso, também reforça o papel das organizações não-governamentais e sua necessária contribuição em auxiliar mulheres a obter melhores oportunidades.

Economicamente, socialmente e politicamente, a década de 80 marcou o aprofundamento dos movimentos sociais, se inserindo nos debates das OIs. No Brasil, esses debates cresceram em conjunto com o processo de redemocratização, quando o País se torna signatário de todos os Tratados, Convenções e Declarações focadas em Direitos Humanos (BARSTED, 2015). Também, comprometeu-se em apresentar relatórios nacionais a Comitês da ONU e a adotar medidas internas para combater desigualdades de gênero.

A ampla agenda desenvolvida pela ONU desde então teve como objetivo visar as discriminações e violências contra as mulheres e firmar seus direitos, tendo importante impacto no âmbito das nações. A exemplo, destaca-se a segunda *Conferência Mundial sobre a Mulher*, que ocorreu em Copenhague, em 1980. Entre seus resultados, estava a solicitação de ampliar o direito e o domínio da propriedade privada da mulher e heranças. Nessa Conferência, percebe-se a centralidade do caráter econômico e da vida privada nos debates, já que a questão da guarda dos filhos também é quesito no programa de ação advindo da Conferência, e planejava revisar o progresso das implementações de objetivos na primeira Conferência, de 1975.

No contexto, a CSW redigiu a Declaração da Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, que foi adotada anteriormente, em 1967, e que posteriormente se tornou a Convenção da já citada CEDAW de 1979, passando a entrar em vigor apenas em 1981. O Estado brasileiro ratificou a Convenção da Mulher em 1984, e, ao fazê-lo, formulou reservas devido à incompatibilidade entre a legislação brasileira, então pautada pela assimetria entre os direitos do homem e da mulher.

O destaque das ONGs nesses encontros pode ser percebido no aumento gradual da participação nos fóruns paralelos aos governamentais. Na primeira Conferência, realizada no México, 6.000 pessoas participaram dos fóruns não estatais e 114 ONGs estavam presentes na Conferência oficial; em 1985, segunda Conferência em Nairóbi, marco de encerramento da Década da Mulher promulgada no encontro anterior, 13.500 foi o número de pessoas

registradas no fórum paralelo e 163 Organizações foram credenciadas a participar dos encontros oficiais. Em Beijing (1995), maior Conferência a ser realizada no âmbito da ONU, mais de 300.000 pessoas participaram dos fóruns paralelos não-estatais. Também, 3.000 ONGs oficialmente conquistaram acesso à Conferência (CLARK, FRIEDMAN e HOCHSTETLER, 1998).

Inicialmente limitadas, essas ONGs não tiveram espaço de atuação no preparatório para a Conferência do México, por exemplo, porém nos anos seguintes foram incluídas, em níveis regionais e nacionais para a Conferência de Nairóbi, em 1985 (CLARK, FRIEDMAN e HOCHSTETLER 1998). A partir dessa ampla representação em diversos estágios dos debates, as próprias ideias levantadas foram expandidas. A marcação de identidades e diversidades levantadas pelas ONGs ressaltava o reforço da dualidade homem/mulher que ocorria na grande maioria dos fóruns governamentais. O aumento de representação dentre os participantes ampliou e integrou diálogo sobre as problemáticas, reforçando que a presença ativa de mulheres em espaços de fala pode ampliar as concepções e conteúdos das pautas de gênero (TICKNER, 2001).

Na Cidade do México, por exemplo, desenvolvimento e imperialismo dominaram as intervenções de grupos representantes do sul global. De acordo com Clark, Friedman e Hochstetler (1998), as mulheres do sul do México

[...] estavam mais preocupadas com o desenvolvimento e o imperialismo, enquanto as mulheres do Norte se concentravam no sexismo com exclusão de outras considerações políticas. Em Copenhague, o debate em toda a conferência sobre a possibilidade de declarar o sionismo como uma forma de apartheid se refletiu nas batalhas quase lançadas entre os representantes das ONGs. Mas a crescente rede de conexões das mulheres que foram desenvolvidas ao longo da década sobre as mulheres resultou em mais acordo sobre questões de interesse comum. Na área de desenvolvimento, em particular, a interação entre as feministas do Norte e do Sul tornou-se cada vez mais frutífera. Por Beijing, as mulheres de todas as regiões tinham encontrado políticas econômicas internacionais que aumentam suas responsabilidades diárias-embora as mulheres do sul conectassem edições econômicas aos problemas tais como a violência gênero-baseada, quando as mulheres do norte tenderam a considerar separada tais edições. Em contraste, em Viena, a divisão Norte/Sul não era uma questão central entre as ONGs (CLARK, FRIEDMAN e HOCHSTETLER, 1998, pg. 27, tradução nossa).²¹

²¹ [...] were more concerned about development and imperialism, whereas women from the North focused on sexism to the exclusion of other political considerations. At Copenhagen the conference-wide debate over whether to declare Zionism as a form of apartheid was reflected in the near-pitched battles fought among NGO representatives. But the ever-growing web of women's connections that were developed over the course of the Decade on Women resulted in more agreement on issues of common concern. In the area of development in

Isso demonstra que a pluralidade de entidades e representantes que traziam consigo suas pautas e necessidades auxiliou na construção de um todo mais amplo e coeso, abrindo possibilidade para a inserção de temáticas mais eficazes na elaboração sistemática – e, conseqüentemente, mais incisiva no cenário internacional – de propostas que não só dessem visibilidade e esses problemas, mas também que se propusessem a solucioná-los.

Nesse sentido, o Comitê Brasileiro, criado em 1993 pelo então presidente Itamar Franco através do DSN 08/12/1993 para a participação brasileira na IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Conferência de Beijing, 1995), foi um importante marco no processo de inserção oficial do Brasil nas discussões em fóruns internacionais sobre temáticas de gênero. Entretanto, houve ainda uma segunda instância da participação brasileira, conforme lembra Tathiana Haddad (2007 apud SCHUMAHER, 1995), na qual a sociedade civil, composta por organizações não-governamentais e outros grupos de mulheres se inseriu na elaboração de propostas e se articulou para a promoção das discussões feministas no País, em particular para a Conferência de Beijing (1995).

Esse movimento é um exemplo de como as ações internacionais de entidades não-estatais, de cima para baixo, acaba por orientar e organizar as políticas internas dos países signatários de seus contratos. Por outro lado, também demonstra como a vazão dada por esse espaço de diálogo às representantes domésticas no âmbito interno brasileiro acaba, também, por produzir um movimento de mudanças de paradigma de baixo para cima, no momento em que essas mulheres se articulam autonomamente e impactam na tomada de decisão das políticas internas e externas do seu próprio país. Não obstante, muitas vezes essas entidades autônomas e não insuladas integram-se, também, na esfera estatal, de maneira mista (ROSENAU, 1990 apud SALOMÓN, 2016). Esse caso será abordado, no próximo subcapítulo quando tratada da Secretaria de Políticas para a Mulher (SPM) no Brasil.

Para o Brasil, especialmente pelo momento de abertura política após o fim do período militar, era coerente integrar a sociedade na construção de suas políticas. A inserção da sociedade civil, ainda que sob forma não-oficial, nos núcleos de debates e construção das discussões de pautas como a da agenda feminista, acaba por revelar a ruptura na unilateralidade brasileira em sua arquitetura política. Em outras palavras, estabeleceu-se

particular, interaction between Northern and Southern feminists became increasingly fruitful. By Beijing, women from all regions had found international economic policies increasing their daily responsibilities—although Southern women connected economic issues to problems such as gender-based violence, while Northern women tended to consider such issues separately. In contrast, at Vienna the North/South divide was not a central issues among NGOs (tradução nossa).

[...] um novo paradigma de ação diplomática, calcado na relevância do indivíduo como “ser político” e na ênfase da institucionalização de uma “diplomacia pública”. É esse o contexto dos governos democráticos brasileiros, em especial do governo Cardoso, o qual, pautado na diretriz de fortalecimento da relação governo-sociedade, aprofundou a aproximação do Itamaraty com a sociedade civil, intensificando o diálogo com diversas entidades sociais e ampliando, assim, o escopo de atuação social no processo decisório da política externa, dando lugar de destaque às ONGs (HADDAD, 2007, p. 99).

Esse movimento foi evidente, por exemplo, em outros momentos de preparação para a participação da Conferência de Beijing. Como forma de elaborar um material minucioso sobre a situação das mulheres no Brasil, a fim de apresentar um relatório a respeito na Conferência, o Governo brasileiro elaborou diversos fóruns em 1994, como o *Gênero e relações de poder; Políticas econômicas, pobreza e trabalho; Violência contra a mulher; Mulher – educação e cultura; Saúde da Mulher; e Propostas e perspectivas para a próxima década e cooperação internacional* (HADDAD, 2007). Nesses momentos, com presença intensa de mulheres integrantes de setores não institucionais, o Brasil vislumbrou a primeira abertura pública de consulta sobre o perfil e a situação das mulheres no País, reforçando o pressuposto de abertura de uma *diplomacia pública*, como destaca Haddad (2007).

Entretanto, a relação entre as entidades não-oficiais com as diretrizes e propostas efetuadas pelo Governo Itamar não satisfaz os critérios do grupo, gerando, assim, separações das instituições oficiais ligadas ao Itamaraty. O coletivo de feministas representantes da sociedade civil passou a renegar conexões com o Estado e a se organizar de maneira independente. Promoveu, para isso, Conferências à parte das da agenda governamental e elaborou seus próprios relatórios, tentando, como na própria criação da *Articulação de Mulheres Brasileiras rumo a Beijing*, o fortalecimento de grupos independentes ligados a ONGs (HADDAD, 2007).

O descrédito, portanto, da organização de mulheres brasileiras para a Conferência de Beijing revela a relação de empoderamento feminino em contraposição à opressão por elas sofrida durante o regime militar; em outro sentido mais amplo, contra a própria noção de patriarcado, sob a qual os governos usualmente são compostos. Por esse viés, é possível compreender não só por qual motivo os grupos não-oficiais passaram a não reconhecer as ações e os relatórios elaborados pelo Estado como creditáveis, organizando-se de maneira autônoma para representar, fidedignamente, em seu local de fala, a respeito das problemáticas enfrentadas pelas mulheres no cenário social, econômico e privado no Brasil.

Dessa forma, o deslocamento da posição imposta pelo patriarcado às mulheres, delegadas à esfera doméstica e à submissão da representação masculina (SAFFIOTI, 2009) não gerou, necessariamente, uma saída do âmbito doméstico para o domínio público das discussões, mas um aprofundamento da sensibilidade dos fóruns e pesquisas apresentadas justamente por inserir a experiência e o *know-how* da vida doméstica destas representantes nas esferas públicas, usualmente dominadas pela participação masculina. Em outras palavras, a participação das mulheres e o seu desmembramento dos órgãos oficiais do Governo durante a preparação para a Conferência de Beijing acabaram por demonstrar um fortalecimento das relações entre as esferas público e privado das mulheres no País, ao desafiar, em duas instâncias, o *status quo*: não só a relação entre as instituições estatais e não-estatais, ao representarem o Brasil não sob a chancela direta, nesse momento, do Itamaraty, como também entre o âmbito doméstico e não-doméstico daquele que é considerado como *papel da mulher* (OKIN, 2008; SAFFIOTI, 2009).

O Itamaraty, entretanto, buscou equilibrar-se com as propostas efetuadas pelas entidades não-governamentais, representadas pelos grupos e ONGs feministas presentes durante os fóruns organizados paralelamente ou mesmo nas demais conferências regionais e da América Latina, organizadas em preparação à Conferência de Beijing, ao incorporar, através de suas delegações oficiais, as recomendações e sugestões de pautas levantadas pelas representantes da sociedade civil.

Em 2010 foi criado um órgão específico dentro das Nações Unidas propondo a intensificação dos processos que visam a igualdade de gênero. Aprovado por unanimidade dentro da Assembleia Geral, a ONU Mulheres nasceu em uma época já de significativa expressividade em relação à autonomia feminina e toda sua problemática, reunindo dois escritórios e agências. São eles: Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e Instituto Internacional de Treinamento, Pesquisa e Capacitação para a Promoção da Mulher (INSTRAW), visando operacionalizar institucionalmente as atividades na área de mulheres e desenvolvimento. O fato mais destacável durante os dias de debate foi que das 133 delegações dos Estados, 113 eram lideradas por mulheres (ONU MULHERES, s.d.).

Em 2001, o Estado brasileiro foi condenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres. Foi recomendada a finalização do processo penal do agressor de Maria da Penha (que ocorreria finalmente no ano de 2002); a realização de investigações sobre as irregularidades e atrasos no processo; reparação simbólica e material à vítima e adoção de

políticas públicas voltadas à prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher. Como reparação, o governo brasileiro foi pressionado a criar um dispositivo legal que trouxesse maior eficácia na prevenção e punição da violência doméstica no Brasil. Durante os governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), primeiro de esquerda desde a redemocratização, o Brasil foi cenário da aprovação da Lei Maria da Penha, considerada um marco no combate à violência de gênero, classificada pela ONU, em 2012, como a terceira melhor lei do mundo no combate à violência doméstica.

A Convenção Pan-americana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, denominada Convenção de Belém do Pará, em 1994, foi onde surgiu, de acordo com a ex-Ministra Irany Lopes, os primórdios de tal ideia. Também no seu governo foi criada a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, que teve como objetivo promover a igualdade entre homens e mulheres e “combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente” (SPM, 2012 s.p.).

Ao assumir a Presidência da República, a também petista Dilma Rousseff proferiu discursos feministas e com pautas sociais na ONU em 2011 e 2015, e criou diversos mecanismos focando a participação e proteção da mulher. São exemplos a da Lei do Feminicídio e do evento inicial de elaboração do Plano Nacional de Ação²² relativo à Agenda Mulheres, Paz e Segurança, tendo essa como marco a Resolução 1325, adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em 2000.

2.2 Atores das políticas *para mulheres*

A partir do Governo Fernando Henrique Cardoso, pode-se considerar que as demandas dos movimentos de mulheres foram concentradas majoritariamente através do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e da SPM²³, ou seja, sob chancela do Executivo e com a proximidade de ativistas, com suporte do feminismo de estado²⁴ e acadêmico²⁵, se fazendo assim igual e diretamente propulsor das diretrizes do Estado.

Assim, para abordar a correlação entre PEB e feminismo, deve-se analisar o movimento de mulheres do país, sendo esse um dos mais destacados nos círculos

²²Devido ao *impeachment*, acabou lançado, quando pronto, pelo presidente Michel Temer.

²³ O órgão, criado em 2003, fazia parte diretamente da Presidência da República. Em 2018, a partir do decreto nº 9.417 de 20 de junho de 2018 passou a fazer parte da estrutura organizacional da pasta de Direitos Humanos.

²⁴ Compreendido como ações de instituições estatais na promoção da igualdade entre gêneros.

²⁵ Estudos críticos e analíticos sobre desigualdades entre gêneros.

internacionais. Articulando-se em diversas vias de associativismo, organizações e fóruns da sociedade civil, esses grupos alcançaram interface com a política do Estado e atuaram como servidores da burocracia estatal (BLAY; AVELAR, 2017).

A mobilização, imposição e apoio dos movimentos sociais, destacando-se os movimentos feministas brasileiros, foram atores políticos cruciais nesse processo. Assim, analisar a atuação externa do Brasil requer observar não só a atuação Estado-Nação, mas também o protagonismo feminino. Suas pautas contribuíram para a instauração de uma nova sensibilidade institucional e política, a qual, por sua vez, permitiu a criação de instrumentos internacionais e institucionais destinados a garantir seus direitos humanos (PIOVESAN, 2003). A agenda historicamente positiva, suas ideias e atuações, podem ser relacionadas diretamente aos debates feministas internos do Brasil a partir dos anos 20, onde representações junto ao Governo brasileiro nos grandes fóruns multilaterais levaram suas ideias para debates de âmbito internacional (*bottom-up*), atuando assim como grandes colaboradoras da diplomacia brasileira.

Nesse contexto, a SPM surgiu visando suprir essa necessidade de um novo modelo de gestão pública para a defesa de direitos e políticas para as mulheres. A atuação transversal do órgão possibilita o reconhecimento de mobilizações de movimentos feministas e de mulheres para a operacionalização dessas demandas, e também aceitá-las como questões estruturantes da sociedade brasileira (BRASIL, 2014a). Esse processo de institucionalização também ocorre em esferas supranacionais, tanto através de frentes governamentais como da participação da sociedade civil (BARSTED, 2015).

Considerando a atuação das entidades formais e não-formais citadas ao longo deste capítulo na consolidação de uma PEB vinculada às temáticas de gênero, far-se-á uma análise desses posicionamentos a partir de uma leitura crítica dos discursos feitos pelos governos brasileiros após a Conferência de Beijing (1995) nas aberturas das AGNUs. Dentro de seus conteúdos, especificamente, buscar-se-á as menções e seus contextos da palavra *mulher*, posteriormente verificando, na relatoria feita pelo Governo Dilma Rousseff à ONU através do Informe Beijing+20 em 2015, quais as principais práticas desenvolvidas pelos governos brasileiros dentro do período citado estavam de acordo com as diretrizes apresentadas em seus discursos à comunidade internacional. Dessa forma, a construção de um percurso de ações e práticas que precede o escopo dessa pesquisa se validará enquanto cenário formador, daquilo que extraoficialmente foi incorporado ao Ministério das Relações Exteriores, de uma PEB consistente com os círculos de debate dos quais participa (*top-down*).

3. ENTRE O DISCURSO E O COMPROMETIMENTO DO ESTADO BRASILEIRO

Conforme já mencionado nessa dissertação, a base empírica selecionada para tratar das pautas de gênero no âmbito da Política Externa Brasileira foram os discursos de abertura das Assembleias Gerais da ONU, no período entre 1995 e 2015. Este procedimento não tem por finalidade apenas contabilizar a ocorrência da palavra mulher, mas identificar em qual contexto e com qual propósito tal vocábulo foi utilizado, bem como possibilitar maior visibilidade de outros termos correlatos ou que apontem para a mesma ideia norteadora desta pesquisa: em quais momentos e de quais maneiras as políticas de gênero foram mencionadas durante os discursos dos representantes brasileiros nas AGNUs.

Posteriormente, serão analisadas as ações através do Informe quinquenal encaminhado à ONU por intermédio do acordo estabelecido na Conferência de Beijing, 1995. Parte-se da hipótese de que houve um aumento expressivo das citações às mulheres no governo Dilma Rousseff (2011-2016), então, ao verificar isso através da análise de seus pronunciamentos, se analisará o Relatório enviado em 2015, referente ao seu primeiro mandato (2011 a 2014). Nesse documento, estão os dados oficiais apresentados pelo Estado brasileiro, informando seu comprometimento com a temática e questões de gênero.

3.1 Discursos nas Aberturas das AGNUs (1995-2015)

Os discursos proferidos pelos representantes brasileiros foram cotejados com o conjunto de dados encaminhado pelo Governo brasileiro em 2015, *Informe Beijing+20*. Tal documento traça não só um histórico do comprometimento do Estado brasileiro desde 1995 como também estabelece em específico as ações do quinquênio em questão. Considera-se, dessa forma, tanto as falas dos dirigentes nas Assembleias da ONU como a concretude das ações tomadas pelo governo que dá maior destaque às menções, no âmbito interno, para comprovar às Nações Unidas e aos Comitês Internacionais que tipo de propostas e sanções estão sendo criadas para cumprimento dos acordos efetuados pelo Estado.

3.1.1 Governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O primeiro governo elencado para análise dos discursos é do presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, apenas duas vezes mencionou a palavra mulher, ocorrida em contextos distintos. No primeiro, o discurso foi efetuado pelo então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia. A fala do Ministro enfatiza a diferença entre homem e mulher, dispondo-os em uma construção binária que reforça e faz paralelismo com outras construções mencionadas imediatamente na sequência: “A promoção das liberdades civis e a busca pela igualdade de direitos entre homens e **mulheres**, maiorias e **minorias**, fortes e **fracos**, estão definindo o debate, direcionando a ação e fortalecendo a cidadania em todo o mundo” (LAMPREIA, 1995 In CORREA, 2007, p. 598, grifo nosso). Como se pode observar, a comparação e distanciamento entre os dois polos criados pela oposição binária coloca a palavra *mulher* ao lado dos termos *minorias* e *fracos*, acabando por ressaltar diferenças e promover o apagamento da figura feminina. Mais adiante no discurso, o Ministro retoma o compromisso brasileiro em colaborar com acordos de desenvolvimento, citando agendas voltadas aos direitos “do mar, direitos da criança, meio ambiente e desenvolvimento social e direitos da mulher” (IDEM, p. 601), não dando ênfase às temáticas de gênero ou na inserção da mulher em espaços públicos relevantes.

Em seu segundo discurso na AGNU, em 1996, Lampreia acaba por repetir a mesma ideia da fala anterior, não mantendo o compromisso do governo brasileiro no cumprimento e na implementação de ações que respondam às expectativas internacionais dos acordos firmados nas Conferências anteriores (1980, 1985, 1990). Nos três anos seguintes, em 1997, 1998 e 1999, não houve inserção das temáticas dos direitos das mulheres nos discursos proferidos pelo Ministro. Em 2000, volta a citar o posicionamento do Brasil com relação aos acordos firmados: “O objetivo da construção de uma sociedade mais justa, mais tolerante, foi reafirmado nas revisões das conferências mundiais sobre a mulher (Beijing+5) e para o desenvolvimento social (Copenhague+5)” (IDEM, pg. 674). Nos dois anos finais do Governo FHC, os direitos das mulheres não foram mais mencionados nos pronunciamentos dos representantes brasileiros na Assembleia Geral da ONU.

Os dados apontados acima sinalizam que o Governo Fernando Henrique Cardoso reconheceu, em seus discursos, a importância da causa, entretanto não a elencando como prioridade em sua política externa. Além disso, não aponta para soluções ou indica plano de ação brasileiro aprofundado para tratar da temática.

3.1.2 Governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Em seu discurso de estreia como Chefe de Estado em 2003, o presidente Luís Inácio Lula da Silva abordou a temática de gênero em meio a uma crítica às próprias ações da ONU. Lula da Silva lembrou que não é possível indissociar o objetivo geral dos acordos - como manutenção da paz, redução das desigualdades e segurança - das pautas tidas como micro. Cita o presidente:

Queremos um ECOSOC capaz de participar ativamente da construção de uma ordem econômica mundial mais justa. Um ECOSOC que, além disso, colabore com o Conselho de Segurança na prevenção de conflitos e nos processos de reconstrução nacional.

A Assembléia Geral, por sua vez, precisa ser politicamente fortalecida para, sem dissipação de esforços, dedicar-se aos temas prioritários. A Assembléia Geral tem cumprido papel relevante ao convocar as grandes Conferências e outras reuniões sobre direitos humanos, meio ambiente, população, direitos da mulher, discriminação racial, AIDS e desenvolvimento social (SILVA, 2003 In CORREA, 2007, p. 705).

Nesse primeiro discurso, o presidente Lula menciona uma vez a temática das mulheres, tornando a fazê-lo através da figura de seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, dois anos mais tarde, em 2005. Neste momento, Amorim refere-se a mulheres em situação de violência sofrida devido a ações que, de acordo com ele, são terroristas e que não condizem com os valores identitários brasileiros:

No último ano, testemunhamos novamente atos brutais de terrorismo. Civis, mulheres e crianças inocentes são hoje vítimas de grupos adversários dos valores que compartilhamos. Como país cuja identidade não pode ser dissociada das noções de tolerância e diversidade, o Brasil rejeita de maneira veemente esses atos abomináveis, que atentam contra a própria noção de humanidade (AMORIM, 2005 In CORREA, 2007, p. 754).

Nos quatro anos seguintes, entre 2006, 2007, 2008 e 2009, o presidente Lula da Silva retoma sua participação na abertura das sessões. Há preocupação sobre a temática, enfocando a palavra *mulher*. A primeira revela uma manutenção do último discurso de Amorim, ao ressaltar a mulher incluída em grupo de civis inocentes que sofrem com as ações terroristas, não especificando, mas abrindo a possibilidade de análise para se pensar práticas de violência contra a mulher como arma de guerra, por exemplo. Essa perspectiva é abordada por Tickner (2001) ao mencionar que o estupro de mulheres locais por militares “[...] is not just na

accident of war but often a systematic military strategy. In ethnic wars, rape is used as a weapon to undermine the identity of entire communities”²⁶ (TICKNER, 2001, p. 50).

Em 2007, a menção que o presidente Lula da Silva faz à situação das mulheres se dá de forma crítica, ou seja, ao ressaltar a falta de alimentos aponta que sua causa está na má distribuição de renda que assola o mundo: “quase um bilhão de homens, mulheres e crianças” (SILVA, 2007, p. 3). Nesse prisma, não houve inserção de temáticas de gênero, mas apenas menção da figura feminina com sentido de diferenciação entre homens e crianças. De maneira muito semelhante, em 2008, critica o cerco a fronteiras sob justificativas nacionalistas que criam o impedimento da livre circulação de homens e mulheres entre os territórios. Nos dois anos que seguem até o término de seu mandato, o presidente Lula da Silva e seu Ministro das Relações Exteriores não retomam as pautas de direitos das mulheres. Cabe salientar que mesmo que autoras caracterizem a presença de um feminismo estatal nos governos Lula da Silva (BOHN, 2010), nos seus discursos ou de seu Ministro na AGNU não há expressiva abordagem da temática das mulheres, em específico. Majoritariamente, os discursos são voltados para sujeitos, de uma forma genérica, e suas demandas sociais voltadas ao combate à pobreza.

A perspectiva encontrada nos discursos de Lula da Silva e Amorim revela a manutenção da inclinação brasileira no que diz respeito ao debate sobre temáticas de mulheres no âmbito de sua política externa. Nos seus pronunciamentos, Lula da Silva não desenvolve de maneira significativa diferenciação com relação ao posicionamento já adotado pelo Governo Fernando Henrique, porém aprofundando, em nível interno, ações que demonstram a seriedade do trato com a institucionalização da pauta de mulheres no Brasil, como com a criação da SPM.

3.1.3 Governos Dilma Rousseff (2011-2016)

Ao assumir a Presidência da República em 2011, Dilma Rousseff é o primeiro ponto de inflexão ao proferir seu discurso na Assembleia Geral da ONU. Houve, nesse primeiro momento, mudança não só no que diz respeito à citação da palavra *mulher*, 13 ocorrências específicas, resguardadas outras ocasiões, que serão contextualizadas na sequência, nas quais menciona sinônimos como *feminino*, por exemplo, referindo-se a características do gênero:

²⁶ “[...] estupro não é apenas um acidente de guerra, mas frequentemente uma sistemática estratégia militar. Em guerras étnicas, o estupro é utilizado como uma arma para minar a identidade de comunidades inteiras” (tradução nossa).

É com humildade pessoal, mas com justificado orgulho de mulher, que vivo este momento histórico.

Divido esta emoção com mais da metade dos seres humanos deste Planeta, que, como eu, nasceram mulher, e que, com tenacidade, estão ocupando o lugar que merecem no mundo. Tenho certeza, senhoras e senhores, de que este será o século das mulheres.

[...]

Nós, mulheres, sabemos – mais que ninguém – que o desemprego não é apenas uma estatística. Golpeia as famílias, nossos filhos e nossos maridos. Tira a esperança e deixa a violência e a dor (ROUSSEFF, 2011, s.p.)

As primeiras três ocorrências tratam de estabelecer características de diálogo entre a personalidade da dirigente e a perspectiva pela qual escreve: assumindo sua parcialidade enquanto mulher e representante em posição de poder. Nesse processo de reconhecimento identitário, parte da hipótese inicial desta pesquisa demonstra se viabilizar. Isso se dá pelo fato de a primeira representante mulher no mais alto cargo executivo demonstrar não só a maior visibilidade à temática mulher como, também, inserir as demais pautas, adiante apresentadas, dentro de suas preocupações gerais de política externa, não necessariamente em específico à pauta mulheres; em outras palavras, nesse processo, aparenta uma preocupação em distinguir que suas práticas no exercício da função presidencial estabeleçam correlação o perfil daquele que a demanda. Essa perspectiva vai ao encontro dos pressupostos de Phillips (2001), quando comenta da não possibilidade de se pensar práticas isentas à gênero, pois todas as temáticas acabam por se deparar com dilemas ou problemáticas que envolvam a diferença entre homens e mulheres em seus tratados.

Ademais, em sua manifestação, Rousseff reforça um caráter de diálogo entre as esferas público-privadas (YOUNG, 2012) da identidade feminina, ao dar espaço a variadas faces enquanto mulher: mãe, chefe do lar, administradora, educadora, etc. Essa ampliação do reconhecimento dos papéis da mulher diferencia a perspectiva como o Estado vê suas mulheres, mas também dita aos demais países da comunidade internacional com quem o Brasil dialoga e quais perspectivas que o País adotará para tratar com temáticas sensíveis à agenda de mulheres (no plural):

Senhor Presidente e minhas companheiras mulheres de todo mundo,

[...]

No meu país, a mulher tem sido fundamental na superação das desigualdades sociais. Nossos programas de distribuição de renda têm, nas mães, a figura

central. São elas que cuidam dos recursos que permitem às famílias investir na saúde e na educação de seus filhos.

Mas o meu país, como todos os países do mundo, ainda precisa fazer muito mais pela valorização e afirmação da mulher. Ao falar disso, cumprimento o secretário-geral Ban Ki-moon pela prioridade que tem conferido às mulheres em sua gestão à frente das Nações Unidas.

Saúdo, em especial, a criação da ONU Mulher e sua diretora-executiva, Michelle Bachelet.

Senhor Presidente,

Além do meu querido Brasil, sinto-me aqui também representando todas as mulheres do mundo. As mulheres anônimas, aquelas que passam fome e não podem dar de comer aos seus filhos; aquelas que padecem de doenças e não podem se tratar; aquelas que sofrem violência e são discriminadas no emprego, na sociedade e na vida familiar; aquelas cujo trabalho no lar cria as gerações futuras.

Junto minha voz às vozes das mulheres que ousaram lutar, que ousaram participar da vida política e da vida profissional, e conquistaram o espaço de poder que me permite estar aqui hoje.

Como mulher que sofreu tortura no cárcere, sei como são importantes os valores da democracia, da justiça, dos direitos humanos e da liberdade (ROUSSEFF, 2011, s.p.).

Ao mesmo tempo em que reforça a ideia de um *sujeito mulher*, também assume características que acabam por reafirmar a existência de uma categoria *mulher* universal. Entretanto, inova ao reconhecer o papel da mulher como chefe do lar, elegendo a figura feminina como de fundamental importância na promoção da igualdade social; destaca programas de distribuição de renda que auxiliaram na independência e no empoderamento das mulheres brasileiras. Rousseff acaba por reforçar o papel fundamental da mulher no âmbito privado das relações sociais. Reconhece o papel feminino na construção do lar e, mesmo que preze, em alguns momentos, a necessidade de impulsão das mulheres ao empoderamento econômico e de maior representação político (âmbito público), não nega a centralidade das mulheres no âmbito privado e suas responsabilidades no lar, historicamente construídas e parte importante de uma sociedade patriarcal.

No seu segundo discurso de abertura na Assembleia Geral da ONU, em 2012, Dilma Rousseff utiliza a palavra *mulher* para reivindicar igualdade de direitos e combate a todas as formas de discriminação e violência contra a mulher:

“Mais uma vez uma voz feminina inaugura o debate na Assembleia Geral das Nações Unidas. Para muitos, nós, mulheres, somos a metade do céu, mas nós queremos ser a metade da Terra também, com igualdade de direitos e oportunidades, livres de todas as formas de discriminação e violência, capazes de construir a sua emancipação, e com ela contribuir para a plena emancipação de todos“ (ROUSSEFF, 2012, s.p.).

Nesse âmbito, a inserção da mulher no discurso não se deu apenas como apresentação da problemática, mas também como imperativo de que se insiram mulheres nos espaços de discussão e atuação a fim de as contemplarem em um processo emancipatório, assim resultando na construção de soluções para as demais áreas que constituem os interesses da política internacional como um todo – do micro ao macro. Rousseff destaca, como já havia sido feito em discursos anteriormente analisados, que a guerra afeta em especial mulheres e crianças, utilizando-se como exemplo os conflitos da Síria. Refaz, ainda, a linha de raciocínio destacada por Lula da Silva em 2007, ao criticar a fome como instrumento de enfraquecimento dos menos favorecidos: “O mundo pede, em lugar de armas, alimentos, para o bilhão de homens, mulheres e crianças que padecem do mais cruel castigo que se abate sobre a humanidade: a fome” (ROUSSEFF, 2011, s.p.).

Em 2013, apenas uma menção é usada para subdividir *homens, mulheres e crianças* e seus sofrimentos com o terror da guerra; o mesmo movimento ocorre na primeira das cinco citações da palavra mulher em seu discurso de 2014, quando reitera os problemas de conflitos entre Israel e a Palestina: “Gostaria de reiterar que não podemos permanecer indiferentes à crise israelo-palestina, sobretudo depois dos dramáticos acontecimentos na Faixa de Gaza. Condenamos o uso desproporcional da força, vitimando fortemente a população civil, mulheres e crianças” (ROUSSEFF, 2014, s.p.). Já as outras quatro referências à *mulher* se dão em contextos de emancipação e valorização da mulher no mercado de trabalho e de suas oportunidades na educação:

Temos um compromisso claro com a valorização da mulher no mundo do trabalho, nas profissões liberais, no empreendedorismo, na atividade política, no acesso à educação entre tantos outros. O meu governo combate incansavelmente a violência contra a mulher em todas suas formas. Consideramos o século 21, o século das mulheres.

[...]

O racismo, mais que um crime inafiançável é uma mancha que não hesitamos em combater, punir e erradicar. O mesmo empenho que temos em combater a violência contra as mulheres e os negros, os afrobrasileiros, temos também contra a homofobia. A Suprema Corte do meu país reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo, assegurando-lhes todos os direitos civis, daí decorrentes.

Novamente ressalta o compromisso do Estado brasileiro em combater a discriminação e a violência contra a mulher, estabelecendo relação entre a promoção de sua independência econômica e social e a redução da desigualdade entre os gêneros. Equipara, ainda, que os esforços em combater as formas de violência contra a mulher devem ser estendidos, também,

no combate à homofobia, inserindo temáticas de apoio à união estável entre pessoas do mesmo sexo. Esse contexto de inserção da temática mulher reitera que não só as propostas e ações do Governo estão centradas no sexismo e nas problemáticas específicas da mulher como a incluem em outras pautas estando consciente de sua implicação também na vida das mulheres, aproximando-se daquilo que anteriormente mencionou-se como *política feminista* (SALOMÓN, 2016).

Em seu último discurso, em 2015, Dilma Rousseff destaca a amplitude das discussões sobre gênero, assinalando que “temas, como os desafios urbanos, a questão de gênero – das mulheres e das meninas –, as questões de raça ganharam prioridade” (ROUSSEFF, 2015, s.p.) nas plenárias da ONU. Torna a reforçar a importância de se realizar ações que previnam a violência sofrida por homens, mulheres e crianças em conflitos de guerra e ações terroristas no mundo. Também, inclui essas mesmas categorias supracitadas ao mencionar problemas migratórios, resultado do êxodo de indivíduos desses espaços flagelados pela guerra e as práticas necessárias para seu acolhimento, destacando que o Brasil é um país multiétnico e se mostra fraterno ao abrigar refugiados de outras nações.

A ampliação das discussões acerca da temática de gênero era pressuposta ao pensar o governo Dilma Rousseff desde o início dessa dissertação, considerando-se que foi a primeira mulher a assumir o cargo de Presidenta da República, havendo demarcação clara de seu lugar como tal. E a comprovação pelos dados retirados dos discursos aqui apresentados acarretam em outra indagação: a representante simplesmente, a partir de seu espaço como mulher em um contexto de poder, abrangeu mais a temática em seus discursos ou realmente exibiu também em resultados apresentados em relatórios como parte de sua política externa? Isso será analisado no próximo subitem.

3.2 Análise das práticas citadas no Informe Beijing+20 (1995-2015)

Em um segundo momento de pesquisa, serão analisadas as práticas efetuadas pelo Governo Dilma Rousseff (2011-2015) em sua atuação internacional quanto à temática de gênero. Esse período subsidiará a verificação da concretude das falas efetuadas pela presidenta à ONU em seus respectivos discursos de abertura das Assembleias Gerais, de modo a realizar um reforço às afirmações em segunda instância daquilo que já foi anteriormente levantado como hipótese inicial; em outras palavras, não se espera somente constatar se a representação feminina no espaço de poder indicaria um aumento na

visibilidade das questões de gênero, mas confirmar se essas ações mencionadas nos pronunciamentos oficiais encontram respaldo, também, naquilo que é trazido da política externa para a materialidade das políticas públicas internas do Estado.

Para visualizar as ações tomadas pelo Governo Dilma Rousseff, serão analisados os relatórios encaminhados por seu Gabinete à ONU através do tratado de cooperação firmado pela Declaração de Beijing²⁷. Esse acordo visa a promoção da equidade entre os gêneros e do desenvolvimento das mulheres, acarretando na obrigatoriedade do envio de relatórios quinquenais sobre as ações tomadas pelos Governos participantes do acordo.

Para relacionar entre o que é mencionado nos discursos por Dilma e o que de efetivo foi posto em prática nas ações de seu Governo – vislumbrado pelo documento de Informe Beijing+20 –, fez-se um desmembramento das menções à temática *mulheres* em quatro diferentes tópicos, destacados a partir da contextualização das ocorrências na sua fala: (a) *Identidade representativa*, que diz respeito à relação entre o discurso e a instigação de uma reflexão a respeito do que é *ser* mulher; (b) *Promoção da mulher como agente de mudança social*, partindo do princípio, em sua fala, não só da abordagem de problemáticas de gênero, como também da colocação de mulheres nos espaços de tomada de ações para a construção da desigualdade, dentre outros; (c) *Empoderamento econômico*, ao basear-se na premissa de que a miséria e a submissão financeira são fatores de repressão da liberdade individual de mulheres, tanto dentro como fora do País; e (d) *Cuidados com saúde, combate à violência (física e psicológica) e discriminação*, assumindo-se em seus discursos a necessidade de amparar as mulheres para que possam ser garantidos seus direitos fundamentais e assegurada a in violação de seu corpo.

3.2.1 *Identidade representativa feminina*

O primeiro tópico selecionado diz respeito à representatividade feminina nos altos postos de poder e como essa visibilidade pode auxiliar no empoderamento de outras mulheres através de um processo de identificação. Dentre as ações tomadas e elencadas no Informe pelo Governo Dilma Rousseff para promover a identidade representativa feminina, estão a aprovação do Quadro Demonstrativo de cargos da SPM, em 2012, através do Decreto Nº 7.765, triplicado seu corpo em 2013 pelo Decreto Nº 8.030. Nesse sentido, também em 2013, foi criada a *Campanha Tome Partido*, buscando aumentar a participação das mulheres na

²⁷ Assinado em 1995 durante a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres (conhecida por Conferência de Beijing).

política, ação também corroborada pela Lei nº 12.891/2013 do mesmo ano, com propagandas institucionais em Rádio e Televisão destinadas à participação de mulheres na política institucional. Foi ainda em 2013 a Secretaria Pública da Mulher da Presidência da República publicou o Relatório Anual Sócio Econômico da Mulher (RASEAM), elencando ações promovidas pelo Governo para promover a implementação de políticas públicas nas esferas compreendidas pelo Poder Executivo, mas também pelo legislativo e judiciário em prol do impulsionamento de mudanças sociais na vida das mulheres. Impactos como esse, de representação feminina, são visualizados, para além das ações de ordem discursivas e/ou processuais, em práticas concretas, como a promoção da primeira oficial-general das Forças Armadas, em 2012.

3.2.2 *Promoção da mulher como agente de mudança social*

Como segundo item destacado nas subdivisões criadas para dar conta das análises comparativas entre discurso e prática do Governo, a *Promoção da mulher como agente de mudança social*, além de estar presente enquanto tópico de política externa. Encontra respaldo em ações no âmbito interno que visam reorganizar as posições de poder a fim de equilibrar a dominação patriarcal estabelecida e consolidada pela política de representação exclusiva – ainda que velada como *universal* – dos homens em suas naturalizadas posições de poder (SAFFIOTI, 2009).

A Carta de Intenções com a ONU, assinada pelo Ministério da Defesa em 2011, constitui um marco na promoção dos direitos humanos das mulheres, ao estabelecer diretrizes a serem seguidas no que diz respeito à presença e à participação das mulheres como agentes na promoção da paz. O Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM 2013/2015), criado em 2013, aborda em seu Capítulo 5, *Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão*, ações a serem tomadas para o fomento à equidade de gênero, a partir de mudanças culturais, legislativas e institucionais que visem à criação de uma sociedade mais justa e igualitária. O conteúdo e a intenção do Plano dizem respeito, também, à *Identidade representativa feminina*, enquanto consequência, por assim dizer, de uma política de promoção do poder (de fala, voto, de participação, etc.) feminino. Outro documento assinado pelo governo foi o Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), em 2012, que dentre seus objetivos visa incorporar um número substancial de mulheres em todas as esferas da Defesa. Além disso, em 2013, o Governo publicou o primeiro Relatório Anual

Sócio Econômico da Mulher (RASEAM), atendendo à Lei Federal Nº 12.227 de 2010, sendo dispostos seus objetivos e órgãos nesses compromissados pelo Decreto Nº 8.131 de 2013.

3.2.3 *Empoderamento econômico feminino*

Um dos assuntos que permeia os discursos brasileiros em representações internacionais é a relação entre miséria e dependência financeira e o seu conseqüente reflexo no empoderamento de mulheres. Sendo assim, um dos primeiros passos para se pensar a visualização de mulheres em posições de poder é, antes de tudo, criar condições que permitam sua independência econômica de tal forma que superem amarras definidas socialmente – como a da figura doméstica, impossibilitada de trabalhar, devendo submissão ao patriarca (SAFFIOTI, 2009). Por essa razão, em conjunto com os demais tópicos estabelecidos, o *Empoderamento econômico feminino* diz respeito a estabelecer ações que auxiliem as mulheres na conquista de sua independência e liberdade, em todas as esferas: econômica, acadêmica, de trabalho, etc.

Nesse viés, o Programa Nacional de Acesso a Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC/Brasil Sem Miséria, 2011) visou ofertar de maneira gratuita cursos de profissionalização a indivíduos inscritos no Cadastro Único Federal (CadÚnico), priorizando famílias em extrema pobreza. Segundo dados do Informe Beijing+20, 66% dos inscritos até sua data de publicação, em 2015, eram mulheres. Mais especificamente, o Programa Mulheres Mil, expandido nacionalmente em 2011, visa ampliar as formações profissionais e acadêmicas de mulheres em situação de vulnerabilidade social. Lembra o próprio relatório, nesse âmbito, que o PNPM 2013/2015, em seu primeiro Capítulo, *Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica*, versa sobre promoção da presença de mulheres em espaços socialmente naturalizados como masculinos, promovendo igualdade de trabalho entre homens e mulheres e a autonomia econômica feminina. Ainda nesse sentido, a Lei Nº 12.470/2011 que instaurou alíquota de 5% sobre o salário mínimo a microempreendedores individuais que declararem renda de até dois salários mínimos; essa prática beneficiou, segundo o Informe, cerca de 360 mil mulheres, por permitir a classificação *do lar* como profissão.

Gestantes e mães com crianças de até seis meses, respectivamente, passaram a receber, a partir de 2011, benefícios como o BVG (Benefício Variável Gestante) e o BNV (Benefício Variável Nutriz). O incentivo ao trabalho da mulher também foi verificado em ações como a Resolução 44 do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Segundo ela, 5% do orçamento do Programa devem ser investidos em compra de produtos oriundos de instituições

nas quais o quadro de funcionárias seja integralmente de mulheres ou que estas sejam maioria. O crédito a mulheres também aumentou com a alteração, em 2013, da configuração metodológica do Pronaf Mulher, ampliando os valores de contratos requisitados por agricultoras.

3.2.4 *Cuidados com saúde, combate à violência (física e psicológica) e discriminação*

Nos tópicos anteriores, buscou-se organizar e categorizar informações relativas a ações tomadas pelo Governo Dilma Rousseff em medidas de aprimoramento econômico e social, versados sobre a promoção da representatividade de mulheres em espaço de poder e ao apresentar no âmbito multilateral das Nações Unidas, as faz parte integrante de sua política externa. Sendo assim, não se pode deixar de vislumbrar um importante item, relacionado ao enfrentamento de todas as formas de violência sofrida por mulheres, sua ingerência sobre o próprio corpo e sobre as discriminações por elas sofridas em virtude, exclusivamente, de serem mulheres.

Destacam-se, como ações promovidas pelo Governo, dentro do período estudado (2011-2015), condizentes com as intenções e menções feitas à temática *mulheres* nos pronunciamentos à ONU, o cumprimento das recomendações feitas pela CEDAW em 2011 a respeito do Caso Alyne Pimentel, no qual o Brasil reconheceu a violação dos direitos humanos da mulher em relação à negligência de cuidados de saúde pública da gestante Alyne Pimentel, falecida em decorrência da ineficácia de seus atendimentos médicos e acatou a indicação da CEDAW em reparar simbolicamente com multa indenizatória a família da vítima e realizar eventos de conscientização, além de rever a prática do próprio Governo com relação a sua gestão de saúde pública – em específico, aqui, as voltadas à saúde da mulher.

Em 2013, o próprio PNPM (2013/2015) trouxe diretrizes para a melhoria do acesso de mulheres à saúde, bem como seus direitos sexuais e de reprodução. Em 2014, através da Portaria Nº 485, foi referinida a atuação do Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual, através da chancela do Serviço Único de Saúde, facilitando acesso a serviços de amparo à vítima de abuso sexual e orientações de seus direitos, como o próprio caso de interrupção de gravidez, nas diretrizes estabelecidas por lei.

Em 2011, ainda, foram implementadas ações como a criação da Rede Cegonha, voltada ao planejamento reprodutivo e a cuidados com a mulher gestante, parturiente e ao

puerpério. No mesmo ano, o Brasil participou da publicação dos Indicadores de Violência Doméstica Baseada em Gênero no MERCOSUL, resultado de ações internacionais voltadas ao combate das violações sofridas pelas mulheres. Sobre ações efetuadas em parceria com governos internacionais, destaca-se, também, no Informe Beijing+20, a menção à Campanha MERCOSUL Livre do Tráfico de Mulheres, realizada em 2013, para a qual os dados obtidos da pesquisa supracitada foram utilizados.

A Criação das Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, em 2012, foi um marco jurídico, em decorrência da Lei Maria da Penha, para a punição de agressores e auxílio a mulheres em situação de vulnerabilidade decorrente das violências sofridas. Além disso, no mesmo ano, o Instituto Nacional do Seguro Social passou a cobrar do agressor indenização para a vítima, promovendo mais uma ação de enfrentamento à violência doméstica. Em 2013 foi criado o Programa Mulher: Viver Sem Violência, coordenado pela então Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, através do qual foram pensadas vias de agilizar o atendimento a mulheres vítimas de violência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo a delimitar não só o período histórico como também elencar documentos disponíveis sobre órgãos, instituições e organizações protagonistas no processo de empoderamento feminino, sua relação com o Estado brasileiro e seus posicionamentos a respeito das problemáticas de gênero, buscou-se um marco que representasse um ponto de referência, tanto internamente, nos acontecimentos nacionais, quanto internacionalmente, em se tratando dos grandes círculos de debate sobre gênero no mundo. Considerada a maior e mais importante das Conferências mundiais sobre a mulher²⁸, a IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, conhecida por Conferência de Beijing (1995), representou um importante momento de convergência da comunidade internacional do reconhecimento das pautas das mulheres. As discussões nela propostas refletem o impulsionamento da temática promovido por outras Conferências, como a do México (1975), Copenhague (1980) e Nairobi (1985).

Enquanto isso, no Brasil, grupos sociais se mobilizavam em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores para levar as demandas das mulheres brasileiras à plenária da referida Conferência. As discussões oriundas desse evento reverberaram não só no comprometimento dos países em atentar para uma agenda conjunta que pensasse a situação das mulheres, como também culminou na mudança do paradigma brasileiro e na maneira como o País passou a se posicionar em relação à figura e à realidade das mulheres; passando gradativamente da posição de passivas em suas problemáticas para agentes de mudança social. Esse movimento reafirma o modelo *top-down* da Política Externa, observada nesse momento no Brasil com diretrizes externas sendo incorporadas em seu âmbito interno.

Como anteriormente mencionado na Introdução dessa dissertação, os discursos de abertura das Assembleias Gerais das Nações Unidas configuram um momento determinante de visibilidade dos posicionamentos de um país, o que justifica sua análise. O Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), inicia seu primeiro mandato concomitantemente ao ano da Conferência de Beijing e é o primeiro elencado para análise dos discursos. A inferência que se pode fazer de sua Política Externa com base em seus pronunciamentos é de reconhecimento das pautas das mulheres, entretanto sem um aprofundamento da temática no âmbito interno e externo. Isso significa que as discussões de gênero, ainda que entendidas como importantes, não faziam parte da prioridade do Governo ou vislumbravam

²⁸ De acordo com a apresentação feita por Maria Luiza Ribeiro Viotti sobre a *Declaração e Plataforma de Ações da IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Pequim, 1995*.

protagonismo em sua agenda. Porém, esse cenário se modifica no Governo Lula da Silva (2003-2010), o qual se inicia com uma reorganização das instituições do País em prol do aprimoramento e inclusão das pautas das mulheres, especialmente através do destaque alcançado pelo caso Maria da Penha. Essa resolução, em duas direções, representa ambos os movimentos de inclinação de Política Externa: *top-down*, quando das recomendações feitas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil ao condená-lo em 2001 por negligência à assistência a violência doméstica contra as mulheres que resultou posteriormente na criação da Lei Maria da Penha em 2006; e *bottom-up* ao se tornar a referida Lei um marco no combate à violência contra as mulheres, servindo de exemplo aos demais Estados membros da comunidade internacional. Essa ideia demonstra as relações concebidas como privadas e tidas como distantes do âmbito social são também políticas e fazem parte de uma estrutura internacional sustentado pelo poder.

No que se refere ao eixo analítico, destinado à análise dos discursos de abertura nas AGNUs proferidos pelos representantes brasileiros, constatou-se o que o aporte teórico indicava: aumento da visibilidade de temáticas de gênero nas comunicações dirigidas por uma representante mulher. Ao se verificar em quais contextos houve menção à categoria mulher, pôde-se notar que o Governo Dilma Rousseff (2011-2016) foi o mais alinhado à consolidação de uma PE com enfoque de gênero. Ademais, mostrou-se sensível também à ampliação dos espaços de inserção da mulher enquanto agente de mudança e de seu empoderamento na construção de uma agenda inclusiva e representativa.

Percebe-se, a partir dos dados analisados, que o Governo Dilma Rousseff demonstrou alteração dos padrões de política externa em relação aos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Enquanto que o presidente Fernando Henrique, pessoalmente ou através de seus Ministros, apresentou em seus discursos à AGNU reconhecimento ao marco da Conferência de Beijing e o comprometimento do Estado brasileiro no combate às desigualdades de gênero, sua ação não se efetivou, ficando apenas no plano discursivo. O presidente Lula da Silva, por sua vez, ampliou os mecanismos institucionais por intermédio de políticas públicas no esforço de combater, majoritariamente, casos de violência doméstica. A criação da SPM, em 2003, comprova o esforço do recém empossado Governo em ancorar, de maneira transversal, as diretrizes de apoio e conscientização à segurança das mulheres.

Além disso, a participação da sociedade civil na construção dos planos de ação da SPM foi primordial na efetivação de uma PE na qual as mulheres foram protagonistas e

agentes de mudança social dentro e fora do aparato estatal. Isso significa dizer que o diálogo inclusivo abarcou não só o reconhecimento da importância da agenda e dos debates dentro de OIs sobre a temática de gênero, como também possibilitou a mobilização dos espaços de fala e participação ativa das mulheres. A finalidade disso foi estabelecer medidas e diretrizes de trabalho para que as metas elencadas nos discursos encontrassem respaldo nas políticas públicas, a nível interno, transformando tal ação em uma pauta de política externa, como se pôde perceber nos itens elencados da relatoria do Governo brasileiro à ONU, em específico, mas não exclusivamente pelo Informe Beijing+20. Esse processo, assim como o mencionado anteriormente ao se abordar o caso Maria da Penha, possibilita pensar uma estrutura de influência mútua, mas que é possível de se observar da base ao topo (*bottom-up*), quando as políticas internas servem de aparato para construção de uma agenda internacional.

Nesse sentido, o período de 2011 a 2015, conforme demonstrado no capítulo anterior, indica a ampliação das pautas de igualdade entre gêneros em discursos internacionais, motivo pelo qual o segundo eixo de análise teve como objeto o Informe *Beijing+20*, encaminhado em 2015. Tal escolha se deu por compreender o período entre 2011-2015 e possuir informações relativas aos últimos 20 anos após a Conferência de Beijing (1995), recorte coincidente com o marco temporal dessa dissertação. Dessa forma, pretendeu-se comparar os pronunciamentos das autoridades, estabelecendo qual Governo mais demonstrou abertura à temática de gênero, verificando a compatibilidade do aporte teórico com os dados encontrados, resultante da confirmação da hipótese inicial da primeira pergunta de pesquisa deste trabalho e, em outro momento, verificar uma eventual compatibilidade entre os pronunciamentos oficiais nas Aberturas das AGNUs e as práticas relatadas, durante o Governo Dilma Rousseff (2011-2015), em seu relatório encaminhado em 2015 para a *Beijing+20*.

O recorte temporal deu-se em função de ser pertinente uma segunda confirmação a respeito do problema de pesquisa levantado: não pretendendo transformar em sinônimo a representação das pautas de gênero à representação feminina nos espaços de tomada de decisão, apesar de confirmada a hipótese ao se observar os discursos de Dilma Rousseff nas aberturas da AGNU, o que dizem os dados de sua prática a respeito disso? Nesse intuito, estipulou-se o recorte entre 2011 e 2015 do Informe Beijing+20 a propósito de se verificar em segunda instância a comprovação dos dados encontrados ao comparar os discursos; isto é, que o Governo Dilma Rousseff, por fatores como posicionamento político à esquerda e o histórico do Partido dos Trabalhadores, identidade de representação feminina, composição de seus

Ministérios, entre outros, representou o período mais próximo de alcançar uma política externa feminista.

Ao desmembrar os dados dos discursos e do Informe em quatro tópicos, foi possível identificar uma estrutura encadeada, através da qual a importância de certos itens em detrimento de outros revela, também, o perfil do posicionamento da PE de um Governo. Em outras palavras, exemplificando, o Governo Dilma Rousseff demonstrou equilíbrio tanto ao tratar dos problemas enfrentados por mulheres quanto às violências por elas sofridas em diversos cenários, tanto domésticos como em zonas de conflito, por exemplo, porém vislumbrando um percurso no qual o êxito em se promover a igualdade entre os gêneros partiria, também, de uma agenda de inclusão de mulheres nos espaços de fala e prática. Os três primeiros itens elencados, *Identidade representativa*, *Promoção da mulher como agente de mudança social* e *Empoderamento econômico* versam precisamente sobre esse eixo norteador: uma política que compreenda as diferenças entre homens e mulheres não só na disparidade do sexo em si, mas como as políticas de uma maneira geral, dentro do cenário social e econômico, tocam diferentemente as problemáticas dos cidadãos e das cidadãs.

Nesse ponto, a visão da Presidenta Dilma Rousseff sobre a mulher, em sua política externa, é majoritariamente como um sujeito universal, sem delimitações específicas sobre classe, idade e de etnia. Apesar disso, suas ações evidenciam que o papel dessa mulher se desmembra em ações que impactam diferentemente a vida de brasileiras de classes mais baixas, com políticas voltadas à independência financeira e ao domínio e administração do orçamento familiar. Demonstra, igualmente em suas práticas, a existência de campos interseccionados entre grupos distintos de mulheres, no que diz respeito ao modo como cada um desses grupos em específico demanda por políticas distintas e como a opressão a cada um desses grupos se dá dentro do sistema patriarcal. Exemplo disso são os grupos de mulheres mães, mulheres negras, mulheres LGBT, mulheres empreendedoras, etc. Cada uma dessas categorias carrega traços particulares de suas necessidades e pautas.

A inserção da mulher na tomada de decisões, em si, como representado pelo Governo Dilma como chefe do Executivo brasileiro, não demonstra uma mudança do paradigma patriarcal, do qual depende integralmente o capitalismo. Conforme já mencionado, espaços de fala e participação femininos, cedidos, por assim dizer, pelo patriarca, encontram suas limitações quando a bandeira defendida e persuadida pela representante entra em conflito com o comando inerente e interno do próprio patriarcado: Para obter sua perpetuação, ainda que se

adapte ao contexto para permitir sua velada existência, o sistema não pode permitir que se rompam as bases que o sustentam. Em outras palavras é difícil imaginar que essa inserção não espontânea da participação feminina sem maiores análises do contexto em que é colocada (como, no caso brasileiro, a própria composição social e parlamentar que compunha a política nacional à época do Governo Dilma Rousseff) *desafia a lógica* ao solicitar que se imagine que simplesmente a igualdade de termos alienada de mudanças da estrutura ocasionaria em significativa ruptura do sistema sexista.

Ao se questionar se a política externa do Governo Dilma Rousseff havia alcançado as características de uma política feminista, observaram-se proximidades em aspectos relacionados a seu propósito. Aponta-se que houve a inserção de práticas voltadas não só para o combate à desigualdade e violência contra a mulher, mas uma agenda pensada *por mulheres* e também *em mulheres*, sem delimitar em diversos aspectos que essa poderia ser sua intenção principal. A análise de seus pronunciamentos e práticas demonstrou que sua política pensou de que maneira os resultados de suas ações afetariam, diferentemente, homens e mulheres. Entretanto, salienta-se que não obteve os resultados esperados para configurar-se como uma agenda feminista, ainda que tenha seguido diretrizes que o aproximam como tal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008&lng=en&nrm=iso Acesso em 24/11/2019.

AMORIM, Celso Luiz Nunes (2005). LX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2005. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007, p. 752.

_____. (2010). *Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão Assembleia Geral das Nações Unidas* – Nova York, 23 de setembro de 2010. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/10001-discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-23-de-setembro-de-2010> Acesso em 05/10/2019.

BARSTED, Leila L. A articulação do Brasil no cenário internacional: a defesa dos direitos das mulheres. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de gênero*, ano 4, no. 5, 2015, p. 30-36.

BLAY, Eva Alterman; AVELAR, Lúcia. *50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile*. São Paulo: USP, FAPESP, 2017.

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. *Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*. ISSN 2179 4545. Ano IV, número 5, Abril/2014a. Disponível em http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/revista-do-observatorio-brasil-da-igualdade-de-genero-edicao-especial-10-anos-da-spm/at_download/file Acesso em 20/08/2019.

_____. Comitê para a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher. *Caso Alyne da Silva Pimentel. Relatório do governo brasileiro/2014b*. Disponível em www.spm.gov.br/assuntos/acoes.../onu-1/Relatorio2014CasoAlyne22agosto1v.pdf Acesso em 09/03/2018.

CARDOSO, Fernando Henrique (2001). LVI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU Presidente Fernando Henrique Cardoso. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

CARR, Edward. *Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

CLARK, A. M.; FRIEDMAN, E. J. & HOCHSTETLER, K. 1998. The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the

Environment, Human Rights and Women. *World Politics*, Baltimore, n. 51, n. 1, p. 1-35, Oct.

ENLOE, Cynthia. *Maneuvers - The Politics of Militarizing Women's Lives*. Berkeley and Los Angeles: California: University Press, 2000.

HADDAD, Tathiana Machado Araújo. *Diplomacia pública: A política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995)*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2007. Disponível em https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/10180/10180_1.PDF Acesso em 12/10/2019.

HANISCH, C. *The Personal is Political*. Notes from the Second Year: Women's Liberation, 1970.

HERZ, John. *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*. Chicago: The University of Chicago Press, 1951.

LAMPREIA, Luiz Felipe (1995). L Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1995. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____ (1996). LI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1996. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____ (1997). LII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1996. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____ (1998). LIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1996. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____ (1999). LIV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1996. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____ (2000). LV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1996. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

LAFER, Celso (2002). LVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 41, 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em 10/03/2018.

MORGENTHAU, Hans. *Politics among Nations: The struggle for power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 305-332, 2008. ISSN 1806-9584. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2008000200002> Acesso em 01/12/2019.

ONU. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf> Acesso em 14/09/2019.

_____. *Beijing Declaration and Platform for action*. 1995. Disponível em <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf> Acesso em 22/09/2019.

_____. *Commission on the Status of Women to promote women's and girls' access to education, training, science & technology*, 2011. Disponível em <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw55/press/EN-CSW-backgroundunder.pdf> Acesso em 09/03/2018.

PETERSON, V. Spike. Transgressing Boundaries: Theories of Knowledge, Gender and International Relations. *Millennium: Journal of International Studies*, 1992. ISSN 0305-8298. Vol. 21. No. 2. pp. 183-206.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268, jan. 2001. ISSN 1806-9584. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100016> Acesso em 11/11/2019.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

ROUSSEFF, Dilma (2011). *Discurso de posse da Presidenta da República no Congresso Nacional*. 2011. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4658:discurs Acesso em 09/03/2018.

_____. (2012). *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. 2012. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/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 10/05/2019.

_____. (2013). *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas - Nova Iorque, Estados Unidos, 24 de setembro de 2013*. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/5898-discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68-assembleia->

geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-estados-unidos-24-de-setembro-de-2013 Acesso em 05/08/2019.

_____. (2014). *Discurso proferido pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU)* – Nova York, 24 de setembro de 2014. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5824-discurso-proferido-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu-nova-york-24-de-setembro-de-2014> Acesso em 12/05/2019.

_____. (2015). *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Abertura da Septuagésima Assembleia Geral das Nações Unidas* – Nova York, 28 de setembro de 2015. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/11918-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasio-da-abertura-da-septuagesima-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-28-de-setembro-de-2015> Acesso em 11/05/2019.

SAFFIOTI, H. I. B. *Ontogênese e filogênese do gênero: ordem patriarcal de gênero e a violência masculina contra mulheres*. Série Estudos/Ciências Sociais/FLASCO-Brasil, 2009. Disponível em http://www.flasco.org.br/portal/pdf/serie_estudos_ensaios/Heleieth_Saffioti.pdf Acesso em 15/11/2019.

SALOMÓN, Monica. *Processos e influências no aprofundamento da dimensão de gênero da política externa brasileira*. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte, Brasil [online], 2016. Disponível em http://encontroabcp2016.cienciapolitica.org.br/resources/anais/5//1474752092_ARQUIVO_SalomonpaperABCPsetembro.pdf Acesso em 02/08/2019.

_____; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=en&nrm=iso Acesso em 02/12/2019.

SCOTT, Joan. *Gender: a useful category of historical analysis*. Gender and the politics of history. New York, Columbia University Press, 1989.

_____. *Gênero: uma categoria útil de análise histórica*. Educação & Realidade. Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul./dez. 1995, pp. 71-99.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES (2014). **Políticas Públicas para as Mulheres**. Disponível em http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2012/politicas_publicas_mulheres. Acesso em 04/03/2018.

SHEPHERD, Laura. *Gender matters in global politics: a feminist introduction to international relations*. Routledge: NY, 2010.

SILVA, Luiz Inácio Lula da(2003). LVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2003. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____ (2004). LIX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2004. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____ (2006). LXI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2006. IN: CORREA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____ (2007). Discurso do presidente da República na abertura do Debate-Geral da 62ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-09-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-62a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view> Acesso em 29/09/2019.

_____ (2008). Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Assembleia Geral da ONU (2008). Disponível em <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2008/09/23/leia-e-ouca-a-integra-do-discurso-de-lula-na-abertura-da-63-assembleia-geral-da-onu.htm> Acesso em 15/07/2019.

_____ (2009). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Debate Geral da 64ª Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas – Nova York, 23 de setembro de 2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/10813-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-debate-geral-da-64-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-23-de-setembro-de-2009>. Acesso em 21/10/2009.

SJOBERG, Laura; VIA, Sandra e ENLOE, Cynthia H. *Gender, War, and Militarism: Feminist Perspectives*. 2010.

SOUZA, André Luiz Coelho Farias de; SANTOS, Vinícius Silva dos. *A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU (2014)*. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/10760> Acesso em 22/11/2019.

TICKNER, J. Ann. *Gendering world politics: Issues and approaches in the postCold War era*. Columbia University Press, 2001.

WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York: McGraham Hill, 1979.

YOUNG, Iris Marion. O ideal da imparcialidade e o público cívico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 9. Brasília, setembro - dezembro de 2012, pp. 169-203. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n9/07.pdf> Acesso em 17/11/2019.