

DOI: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v2n2p102-125>

PROGRESSÃO FUNCIONAL DAS MULHERES DIPLOMATAS NO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: DESAFIOS E PROPOSTAS*

CAREER PROGRESSION OF WOMEN DIPLOMATS IN THE BRAZILIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS: CHALLENGES AND PROPOSALS

Camilla Corá^{**} Isadora Loreto da Silveira^{***}
Maria Eduarda Paiva^{****} Mariana Marshall Parra^{*****}
Riane Laís Tarnovski^{*****}

Resumo: O trabalho, por meio da revisão da literatura sobre o tema, bem como da análise de dados quantitativos e qualitativos da aplicação de questionários a diplomatas do sexo feminino do serviço exterior brasileiro, tem por objetivo verificar e identificar eventuais obstáculos existentes à promoção de mulheres diplomatas. A partir de análise bibliográfica, dados públicos sobre trajetórias profissionais dos diplomatas brasileiros e de sugestões de diplomatas entrevistadas, foram propostas medidas para a superação de gargalos no processo de promoção de mulheres diplomatas.

Palavras-chave: Mulheres diplomatas. Progressão funcional. Ministério das Relações Exteriores. Gênero. Diplomacia.

Abstract: The objective of this article is to verify and identify possible obstacles to the promotion of women diplomats in the Brazilian Ministry of Foreign Affairs, through the analysis of quantitative and qualitative data and the application of questionnaires to Brazilian women diplomats. Based on the data collected, the study assesses the current situation and proposes measures to overcome the main challenges in the process of promoting women in the institution.

Keywords: Women diplomats. Career progression. Brazilian Ministry of Foreign Affairs. Gender. Diplomacy.

* Versão revista e atualizada de artigo apresentado como requisito parcial para a conclusão da disciplina “Organizações & Métodos de Trabalho do Ministério das Relações Exteriores” do Instituto Rio Branco, em dezembro de 2016. As opiniões expressas neste trabalho são de inteira responsabilidade das autoras e não correspondem necessariamente às posições do Ministério das Relações Exteriores.

** Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, é diplomata.

*** Graduada em Relações Internacionais e mestra em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, é diplomata.

**** Graduada em Direito e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente, é diplomata.

***** Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, é diplomata.

***** Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente, é diplomata.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo investigar possíveis obstáculos específicos à promoção de mulheres diplomatas no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e sugerir medidas que auxiliem a suplantar eventuais dificuldades desse grupo¹. Sabe-se que, em que pesem avanços significativos na participação feminina na força de trabalho e na política, padrões diferenciados subsistem em todas as sociedades quanto à avaliação da performance e à ascensão funcional de homens e mulheres. Embora o Itamaraty possa ser considerado, em comparação com outras instituições governamentais, relativamente progressista², parece permanecer algum grau de diferenciação – ainda que possivelmente não intencional – na progressão funcional de mulheres diplomatas. Relacionam-se a esse tema questionamentos sobre, i) o procedimento e os critérios de promoção; ii) a noção de meritocracia como neutra em relação ao gênero; iii) as dificuldades específicas de diplomatas mulheres quanto à vida familiar; e iv) a noção equivocada de que negar a existência de questões de gênero torna o ambiente de trabalho mais neutro (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2017; WORLD BANK, 2014, p. 35).

O caso brasileiro não é isolado ou atípico. Recentemente, Calin e Buterbaugh (2018) realizaram o primeiro estudo empírico das causas que determinam a nomeação de diplomatas para cargos de embaixador(a) de carreira nos Estados Unidos (EUA). As conclusões foram que, embora as mulheres estejam bem representadas no serviço exterior estadunidense, a representação feminina no nível de embaixador é limitada (três vezes e meia mais homens do que mulheres ocuparam o cargo entre 1993 e 2008). Ademais, o estudo demonstrou que a ascensão funcional das mulheres no Departamento de Estado parece vir às custas de suas vidas pessoais: é estatisticamente mais provável que os embaixadores do sexo masculino sejam casados e tenham filhos do que embaixadoras do sexo

¹ Fogem ao escopo do trabalho, embora mereçam consideração, as discussões de temas interseccionais, como raça, etnia, cultura e nível de escolaridade, que tornam complexo o tema do “interesse das mulheres” (DELAMONICA, 2014).

² Farias e Carmo (2016) apontam que o Itamaraty destoa positivamente de outras organizações ao, por exemplo, inserir algumas mulheres diplomatas em posições de liderança em áreas de prestígio.

feminino. Segundo os autores, isso ocorre pois, em geral, espera-se que as mulheres sejam as principais responsáveis pelos cuidados com os filhos e, muitas vezes, mulheres com filhos são vistas como menos confiáveis ou comprometidas por colegas e chefias. Ademais, as chamadas “esposas diplomáticas” têm tradicionalmente realizado trabalho de representação não remunerado, o que, em geral, confere vantagem aos diplomatas homens sobre as mulheres. O estudo demonstra ainda que há maior probabilidade de as embaixadoras serem enviadas para postos onde níveis de desenvolvimento humano são mais baixos do que nos países para os quais os homens são enviados.

No Brasil, embora o acesso à carreira diplomática por meio de concurso público favoreça, em tese, a igualdade numérica de gênero no longo prazo, muitos desafios persistem. As mulheres são, em média, 40% dos candidatos do concurso de admissão à carreira diplomática (CACD), mas representam menos de 25% dos aprovados. De acordo com Farias e Carmo (2016), se o ritmo de ingresso feminino entre 1954 e 2010 for mantido, somente em 2066 se chegaria à igualdade de gênero no acesso. Esses dados sugerem que, para além de possíveis vieses criados pelo modelo do exame³, é possível que existam menos incentivos para que as mulheres dele participem, o que enfraquece argumentos a favor da igualdade automática a partir dos números.

Para além da quantidade de mulheres na carreira (figura 1), outro grande desafio é a percepção de que a existência de mulheres em posições de chefia e a suposta meritocracia institucionalizada eliminariam preocupações relacionadas ao gênero. Delamonica (2014, p. 35) e Farias e Carmo (2016) citam a “naturalização” da dominação masculina na sociedade, ou seja, a aceitação dessa construção social como natural, por meio da negação da existência de questões de gênero. É sintomático o fato de que, seja em obras de referência sobre o tema (BALBINO, 2011; DELAMONICA, 2014; FRIAÇA, 2018), seja na pesquisa efetuada para este

³ Estudos (FLORES, 2006; WILLINGHAM, COLE, 2013) apontam que esse fenômeno não é exclusivo do exame de admissão à carreira diplomática brasileira e que há evidências de que o modelo de respostas adotado atualmente na primeira fase do certame (respostas verdadeiras, falsas ou em branco) apresenta viés que favorece comportamento menos avesso ao risco, mais característico da socialização típica masculina.

trabalho, existam diplomatas que reconhecem dificuldades específicas por serem mulheres, ao mesmo tempo em que afirmam nunca terem sofrido qualquer tratamento diferenciado em função de seu gênero.

Figura 1 – Distribuição de gênero da carreira de diplomata por cargo



Fonte: MRE, 2018.

A identificação e o enfrentamento de eventuais questões relacionadas a gênero teria impacto tanto no processo de seleção quanto na melhoria da qualidade e do reconhecimento do trabalho das mulheres diplomatas. Neste trabalho, serão utilizados, além de respostas de diplomatas de carreira a questionário disponibilizado pelas autoras, dados estatísticos colhidos e verificados independentemente. O objetivo deste trabalho, além de identificar entraves reconhecidos como limitadores ou impeditivos da progressão funcional das mulheres diplomatas no MRE, é apresentar propostas que corrijam ou, pelo menos, reduzam essas barreiras.

2 AS PROMOÇÕES NO ITAMARATY

A estrutura de classes do Quadro Ordinário da carreira de diplomata inclui, do nível mais baixo ao mais alto: terceiros-secretários, segundos-secretários, primeiros-secretários, conselheiros, ministros de segunda classe e ministros de primeira classe (conhecidos como embaixadores). O Quadro Especial inclui todas as anteriores, com exceção de terceiros e segundos-secretários. As promoções dos

diplomatas do Quadro Ordinário e do Quadro Especial obedecem a critérios distintos.

2.1 Quadro Ordinário (QO)

Todos os diplomatas de carreira ingressam no serviço exterior como parte do QO. A primeira promoção da carreira de diplomata no Brasil, de terceiro-secretário(a) a segundo-secretário(a), é a única que obedece unicamente ao critério da antiguidade⁴. Ocorre, portanto, de forma automática, conforme são abertas vagas⁵ na classe de segundo-secretário.

Para todas as outras classes, a promoção é concedida com base no “merecimento”, além da abertura de vagas. Há requisitos de tempo de efetivo exercício na carreira, tempo de efetivo exercício na classe, tempo de exercício em função de chefia, tempo de serviços prestados no exterior e conclusão dos cursos de promoção (Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas/CAD e Curso de Altos Estudos/CAE⁶).

Conforme disciplinado no art. 13 do Regulamento de Promoções da Carreira de Diplomata do Serviço Exterior Brasileiro (Decreto nº 6.559, de 8 de setembro de 2008), “a promoção por merecimento ocorre após a finalização do quadro de acesso que passa a conter os nomes dos diplomatas habilitados à promoção”. O quadro de acesso, lista dos diplomatas que podem concorrer a promoção, é formado após a ratificação dos resultados de votações horizontais e verticais, bem como da Câmara de Avaliação-I, da Câmara de Avaliação-II e da Comissão de Promoções.

A votação horizontal consiste na indicação, por cada diplomata, de nomes de candidatos de sua própria classe. A votação vertical, por sua vez, é realizada

⁴ A única exigência é o cumprimento do mínimo de 3 anos na classe de terceiro-secretário. A ordem dessa promoção obedece à antiguidade na classe e à ordem de classificação no CACD.

⁵ Em ambos os Quadros, as promoções somente ocorrem com a existência de vaga na classe superior. No QO, as vagas para promoção decorrem de aposentadorias voluntárias, falecimentos, exonerações, demissões, posse em outro cargo não acumulável, vacâncias e transferências de diplomatas para o QE. Além disso, as próprias promoções em uma classe abrem vagas para a classe inferior.

⁶ O CAD é necessário para a promoção de segundo(a) a primeiro(a)-secretário(a), já o CAE é requisito para a promoção de conselheiro(a) a ministro(a) de primeira classe.

pelos ministros de primeira e segunda classe, conselheiros e primeiros-secretários, que deverão indicar nomes de candidatos de todas as classes inferiores. Em seguida, são realizadas votações na Câmara de Avaliação-II (composta pelos diplomatas que ocupam função de chefia na Secretaria de Estado, sede do MRE em Brasília) e I (composta pelo chefe de gabinete do ministro de Estado, chefe de gabinete do secretário-geral, chefe do Cerimonial, inspetor-geral do Serviço Exterior, secretário de Controle Interno, chefe da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, corregedor do Serviço Exterior, secretário de Planejamento Diplomático, diretores e assessores especiais do Gabinete) e deliberação da Comissão de Promoções “que, com base na lista apresentada pela Câmara de Avaliação-I e da lista proveniente das votações horizontais e verticais, organiza a lista final dos diplomatas que vão compor o quadro de acesso”.

De acordo com o art. 26, a Comissão de Promoções é composta pelo ministro de Estado das Relações Exteriores; pelo secretário-geral das Relações Exteriores; pelos subsecretários-gerais; pelo diretor-geral do Instituto Rio Branco; pelo chefe de gabinete do ministro de Estado; pelo chefe de gabinete do secretário-geral; e por um ministro de primeira classe no exercício de chefia de Posto, convocado pelo ministro de Estado. A Comissão é presidida pelo ministro de Estado e delibera por maioria de votos. Ainda de acordo com o Regulamento, o voto dos membros da Comissão deve “levar em consideração o desempenho do diplomata na carreira e, em particular, durante sua permanência na classe”, e os trabalhos da Comissão “serão de natureza sigilosa”, assim como os de ambas as Câmaras de Avaliação (art. 24).

Após as deliberações, as promoções por merecimento às classes de ministro de primeira e segunda classe são ato do presidente da República, publicado por meio de Decreto em Diário Oficial. As promoções para primeiro e segundo-secretário foram delegadas ao ministro de Estado das Relações Exteriores, por meio de portarias também publicadas no Diário Oficial.

2.2 Quadro Especial (QE)

São transferidos ao QE os diplomatas (exceto terceiros-secretários, promovidos automaticamente por antiguidade) que atingirem determinado limite de idade ou de tempo na mesma classe da carreira. Embora seja possível a promoção de funcionários do QE – se houver vaga e o diplomata cumprir com os mesmos requisitos exigidos para promoção no QO -, esta é discricionária, e apenas um diplomata de cada classe pode ser contemplado com a ascensão funcional por semestre.

2.3 Questionamentos ao sistema de promoções do MRE

Em 11 de outubro de 2017, o Ministério Público Federal (MPF) publicou a Recomendação nº 51/2017/MPF/PR/DF, que transmite considerações sobre o sistema de promoções do MRE. Segundo o documento, “não constam os critérios objetivamente considerados para a avaliação dos diplomatas candidatos à promoção por merecimento” e “não são disponibilizados aos interessados ata ou relatório das deliberações ocorridas nas Câmaras de Promoção, mas são elas utilizadas para avaliação de desempenho nas fases subsequentes do processo de escolha de promoção por merecimento”.

O documento afirma, ainda, que o caráter sigiloso das deliberações configura “aberta contrariedade à Constituição Federal (art. 5º, XXXIII, CF/88), diante da inexistência de fundamento de fato ou de direito que justifique a fixação de sigilo para as deliberações das Câmaras de Promoção”. Nesse sentido, recomendou que fossem reconsideradas as determinações que impõem natureza sigilosa às deliberações e votações e que fossem estabelecidos “critérios objetivos para que sejam realizadas as deliberações em cada uma das referidas Câmaras e junto à Comissão de Promoção do mesmo órgão.”

Não obstante eventuais contra-argumentos de relevo que possam contradizer alguns aspectos da recomendação do MPF, percebe-se que as

constatações do órgão vão ao encontro da percepção declarada de muitos diplomatas, tanto homens quanto mulheres, sobre a existência de déficit de transparência e objetividade no processo de promoções (BALBINO, 2011; DELAMONICA, 2014; SCHREIBER, 2017). Em contexto de vagueza sobre os critérios objetivos empregados no processo de promoção, são relevantes os questionamentos sobre, entre outros fatores, a influência das relações de gênero na promoção de diplomatas, especialmente nos níveis mais elevados da carreira.

2.4 Observações sobre a noção de meritocracia

Na inexistência de critérios objetivos explícitos para as promoções do MRE, costuma-se fazer referência à noção geral de “mérito”. Em instituições que se percebem como meritocráticas, como é o caso do MRE, pretende-se afastar eventuais acusações de personalismo e subjetividade por meio da suposta neutralidade do merecimento. Entretanto, são numerosos os estudos que questionam essa percepção.

O primeiro desafio à noção de mérito é o fato de que as pessoas que tomam decisões precisam interpretar uma quantidade limitada de informações sobre seus funcionários. Segundo relatório do Banco Mundial (2014, p. 35), é comum que empregadores, nesse contexto, inevitavelmente façam deduções e moldem suas ações com base em características facilmente observáveis, como raça ou gênero. De acordo com Farias e Carmo (2016), essa ideia se relaciona à noção de meritocracia no serviço público:

A narrativa usual é que as mulheres têm as mesmas oportunidades e, diante de escolhas pessoais e de um processo competitivo, acabam não obtendo sucesso equivalente. Mas [...] quando a cultura organizacional advoga a meritocracia como código estruturador de uma instituição, há um claro viés de favorecimento dos homens em comparação com as mulheres – aspecto denominado [...] de “paradoxo da meritocracia”. O fundamento é que a avaliação de funcionários de acordo com critérios julgados imparciais não necessariamente leva a resultados considerados “meritocráticos” diante de vieses cognitivos (FARIAS; CARMO, 2016).

Uhlmann e Cohen (2005) apontam, ainda, que a própria definição de “mérito” pode ser alterada a cada situação para encaixar-se nos atributos que se considera que determinado cargo exige. Nesse sentido, a ambiguidade que distorce a meritocracia poderia advir não somente do objeto de análise (o funcionário), mas também de noções prévias sobre profissões e cargos mais ou menos adequados a determinado gênero. Segundo os autores,

Mesmo sem ambiguidade nas credenciais dos candidatos, os critérios utilizados para avaliar o mérito podem ser definidos de modo flexível, de maneira favorável às qualidades de candidatos que pertencem aos grupos desejados [...]. Por exemplo, tomadores de decisão podem interpretar as credenciais de um candidato homem como essenciais ao sucesso naquela função e suas fraquezas como não essenciais. Alternativamente, eles podem desconsiderar a importância das habilidades de uma candidata mulher e inflar a importância de suas áreas de maior fraqueza (UHLMANN; COHEN, 2005, p. 474)⁷.

Nesse contexto, a Organização Internacional do Trabalho (2017) destaca algumas das metáforas mais comuns que explicam as dificuldades enfrentadas pelas mulheres em ambientes considerados meritocráticos. A mais famosa delas, o chamado “teto de vidro” (glass ceiling), descreve as discriminações invisíveis que dificultam a ascensão profissional de mulheres, especialmente para além de cargos intermediários. As metáforas do “chão pegajoso” (sticky floor) e das “paredes de vidro” (glass walls) referem-se às dificuldades encontradas pelas mulheres para mover-se horizontalmente entre funções de diferentes níveis de responsabilidade e visibilidade, cujo resultado é a segregação horizontal de gênero.

Ainda segundo a OIT, uma vez atingido o topo da carreira, as mulheres são frequentemente confrontadas com a atribuição de tarefas de maior risco de fracasso e enfrentam maiores níveis de escrutínio, no chamado “penhasco de vidro” (glass cliff). Finalmente, a soma de todos os desafios que se apresentam à ascensão

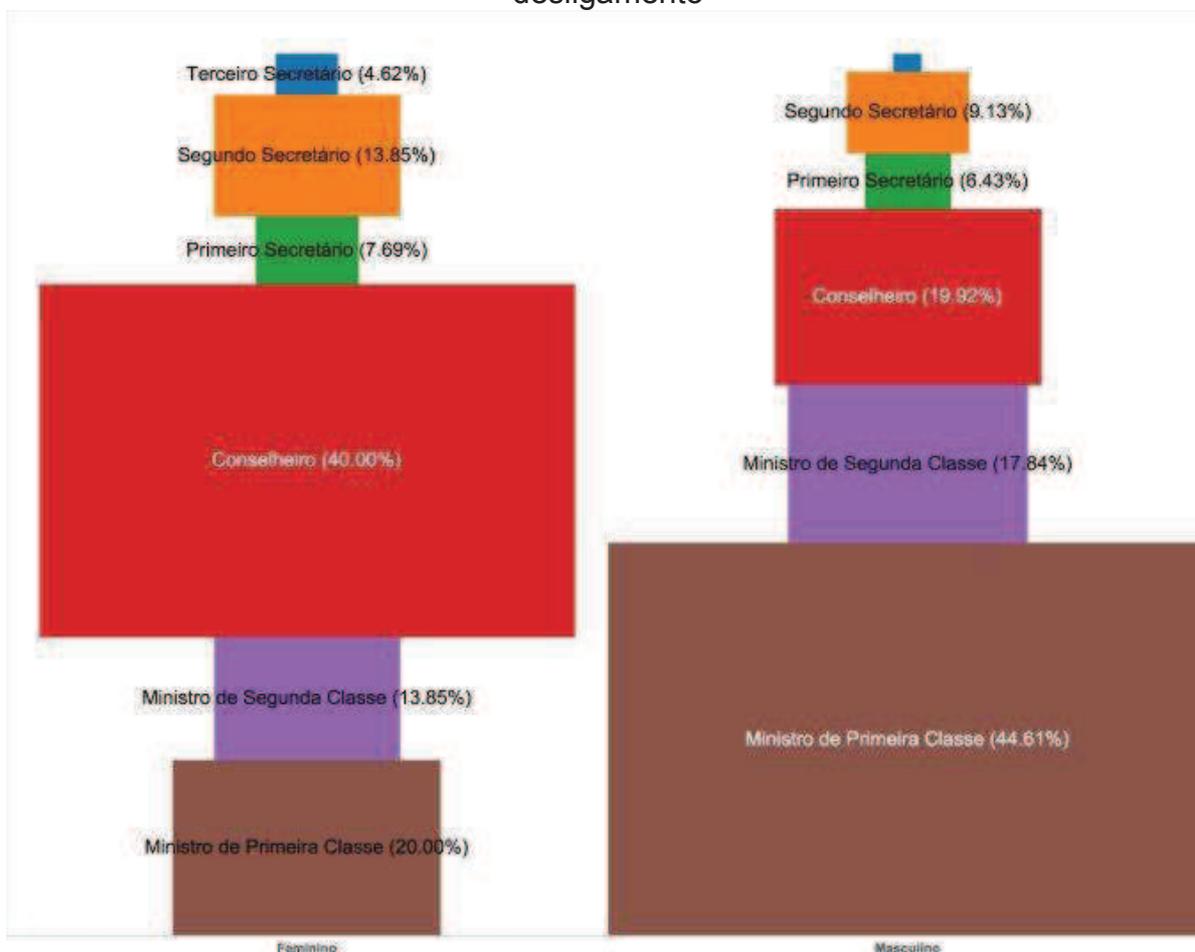
⁷ No original em inglês: “Even without ambiguity in applicants’ credentials, the criteria used to assess merit can be defined flexibly in a manner congenial to the idiosyncratic strengths of applicants who belong to desired groups. For example, decision makers may view the credentials of a specific male applicant as essential to job success and view his areas of weakness as nonessential. Alternatively, they may downplay the importance of a female applicant’s areas of expertise and inflate the importance of her areas of weakness.”

funcional das mulheres - sejam eles estruturais, organizacionais ou familiares - constitui a metáfora do “labirinto” (labyrinth).

3 DADOS ESTATÍSTICOS

No Itamaraty, estatísticas demonstram que, embora existam muitos exemplos de mulheres diplomatas de inegável sucesso e visibilidade, a grande maioria das mulheres apresenta trajetória diferente e menos prestigiosa do que a grande maioria dos homens. Farias e Carmo (2016), ao analisar, por meio de dados disponibilizados pelo MRE, a trajetória de todos os diplomatas que tomaram posse entre 1954 e 2010, concluíram que cerca de 66% das mulheres diplomatas se desvinculam da carreira (seja por exoneração, aposentadoria ou falecimento) ainda nas quatro primeiras classes da carreira (de terceira-secretária a conselheira), ao passo que apenas 38% dos homens apresentam trajetória semelhante. Ademais, enquanto 44% dos homens se desligam na posição de ministro de primeira classe (“embaixador”), apenas 20% das mulheres encerram sua carreira na classe mais alta da carreira de diplomata. Esses dados sugerem possível gargalo ou “teto de vidro” na promoção de mulheres diplomatas após o cargo de conselheira (gráfico 1).

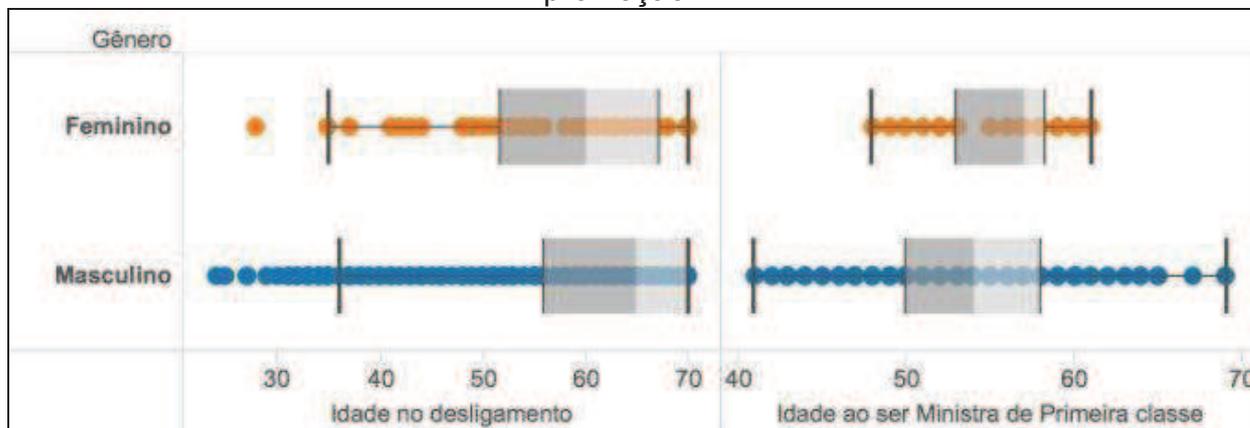
Gráfico 1 - Distribuição dos diplomatas de acordo com o cargo no momento do desligamento



Fonte: elaboração de Farias e Carmo, 2016.

Os dados dos autores apontam que, mesmo nos dias atuais, as mulheres se afastam temporariamente da carreira mais do que seus colegas do sexo masculino. Além disso, enquanto as mulheres apresentam média de 31 anos de carreira (380 meses), os homens passam uma média de 37 anos (452 meses) atuando como diplomatas. A mediana da idade de desligamento masculina é de 65 anos, enquanto a feminina é de 60, o que se relaciona, por um lado, às leis de aposentadoria e, por outro, a possíveis fatores relativos à percepção das mulheres sobre a própria carreira. A informação acerca da idade de desligamento, somada aos dados anteriores, indica que mulheres têm menos incentivos que os homens para permanecerem na carreira por mais tempo (gráfico 3).

Gráfico 2 – Idade, no desligamento, dos diplomatas que tomaram posse entre 1954 e 2010; e idade dos que chegaram a ministro de primeira classe, no momento dessa promoção



Fonte: elaboração de Farias e Carmo, 2016.

Esses números não significam, contudo, que as mulheres apenas assumam cargos de pouca visibilidade. Em realidade, quando se analisam dados disponibilizados pelo MRE em maio de 2018, percebe-se que as mulheres estavam em posição de chefia e/ou cargos de confiança em proporção ligeiramente maior do que sua participação na carreira. As maiores proporções, contudo, correspondiam a cargos de chefia intermediária ou assessoria. Ademais, ao se considerarem as proporções totais de mulheres na carreira diplomática e as de mulheres em cada classe da carreira, verifica-se a sobrerrepresentação das mulheres na classe de conselheira do Quadro Especial⁸, situação em que as possibilidades de ascensão na carreira são relativamente menores devido às regras de promoção do QE.

Em complemento aos dados coletados por Farias e Carmo (2016), é ilustrativo constatar que, na contabilização do total das cinco promoções anteriores à publicação deste artigo, a proporção de mulheres promovidas às classes mais altas da carreira foi muito inferior à proporção de mulheres na carreira e nas respectivas classes: para ministro de primeira classe e ministro de segunda classe, apenas 17% das promoções foram para mulheres; para conselheiro, apenas 21%⁹. Na prática,

⁸ Dados públicos consolidados pelo Departamento do Serviço Exterior, em 11/05/2018.

⁹ De acordo com os Decretos de promoção, para ministra de primeira classe, foram promovidas 2 mulheres de 9 em 2016, 2 de 16 em 2017, e 1 de 9 em 2018; para ministra de segunda classe, foram

isso significa que houve sobrerrepresentação dos homens nas promoções para essas três categorias, pois eles foram promovidos em proporção maior do que sua presença em cada classe.

4 ANÁLISE DAS RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO

Um questionário com oito perguntas foi enviado por e-mail a todas as mulheres diplomatas do MRE, em novembro de 2016. Pouco mais de 10% (38) do total de diplomatas do sexo feminino (355 em 2016) responderam, de forma anônima, ao questionário¹⁰. Entre as entrevistadas, 100% afirmaram que consideram importante que haja maior representatividade de mulheres na carreira diplomática. Algumas das diplomatas consideraram problemático e desestimulante o fato de que nunca tenha havido uma ministra ou secretária-geral das Relações Exteriores do sexo feminino e de que ainda haja um número reduzido de mulheres ocupando cargos de alta chefia no Itamaraty. No momento da submissão do presente trabalho, apenas um dos cargos de alta chefia do MRE (ministro, secretário-geral e subsecretários-gerais) era ocupado por uma mulher, de um total de doze. Nos dois anos desde a submissão do questionário original, apenas três mulheres ocuparam algum dos referidos cargos.

Quanto a esse fator, recorde-se que, na história da diplomacia brasileira, as mulheres - quando não proibidas de integrar o serviço exterior – foram frequentemente lotadas em posições consideradas como “atividades meio” ou “de apoio”, como na administração e no setor consular, enquanto os homens têm sido sobrerrepresentados em posições políticas consideradas como de maior prestígio e visibilidade (FARIAS, CARMO, 2016; FRIAÇA, 2018). Estudos recentes confirmam que se trata de padrão que tende a repetir-se em outras chancelarias, inclusive

promovidas 3 de 17 em 2016, 4 de 22 em 2017, e 2 de 13 em 2018; para conselheira, foram promovidas 4 de 27 em 2016, 7 de 27 em 2017, e 4 de 15 em 2018.

¹⁰ A participação relativamente baixa das mulheres pode ser parcialmente atribuída ao vazamento para a imprensa, em 2015, de relatos de assédio e do conseqüente temor de represálias – ainda que veladas. Acredita-se que algumas das servidoras temeram que o anonimato não fosse preservado. Ademais, o exíguo prazo para a realização do trabalho e o envio de outro questionário de pesquisadora externa sobre gênero diminuíram o alcance da pesquisa.

naquelas em que se considera haver paridade numérica de gênero (NIKLISSON; ROBERTSON, 2018), bem como na iniciativa privada (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2017).

Ao serem questionadas se o ambiente de trabalho proporciona as condições necessárias para que diplomatas atendam às suas necessidades familiares, 89,4% das diplomatas consultadas responderam que não. Um número significativo das entrevistadas fez comentários semelhantes, afirmando que a flexibilidade, em geral, depende da discricionariedade da chefia direta, pois não há política institucionalizada que trate do tema. Dessa forma, as funcionárias dependeriam da “boa vontade” ou da “compreensão” das chefias caso necessitem flexibilização da jornada de trabalho, a qual é tratada como um “favor”.

Ademais, 65,7% das entrevistadas responderam que acreditam que as obrigações familiares tiveram mais impacto sobre suas carreiras do que sobre a de colegas homens. Em um dos relatos, diplomata afirma que, ao retornar após o gozo da licença maternidade, ouviu da chefia que poderia ter voltado antes, uma vez que o bebê poderia receber cuidados de uma babá. Diversas diplomatas concordaram que, apesar de transformações na sociedade e na organização familiar, a responsabilidade pelo cuidado com os filhos ainda recai principalmente sobre as mulheres.

Aproximadamente 90% (92,1%) das entrevistadas responderam que acreditam haver diferença na efetividade da progressão funcional de homens e mulheres no MRE. Somente 21,1% afirmaram que sentiam mais dificuldade de serem promovidas do que colegas de turma homens, enquanto 18,4% afirmaram não terem sentido mais dificuldade que seus colegas e 60,5% não souberam responder. Uma vez que a maior parte das entrevistadas encontrava-se nos estágios iniciais da carreira (primeira, segunda ou terceira-secretária), muitas afirmaram que a questão não se aplicava por ainda não terem sido promovidas ou por só terem sido promovidas por critério de antiguidade até o momento. Algumas diplomatas transmitiram percepção de que as maiores discrepâncias entre homens e mulheres no processo aparecem a partir da transição de primeira-secretária para conselheira.

Cerca de 90% (89,4%) das diplomatas consultadas afirmaram acreditar que a falta de clareza dos critérios utilizados para as promoções é um empecilho maior para a progressão funcional de mulheres do que para a de homens. A totalidade das entrevistadas declarou que apoiaria um projeto que tornasse os critérios de promoção mais transparentes. Quanto à possibilidade de implementação de uma política de metas definidas para a promoção de mulheres, caracterizada pela manutenção de representatividade proporcional de homens e mulheres nas diversas classes da carreira, 89,4% das diplomatas entrevistadas declararam apoio.

5 PROPOSTAS

Tendo por base alguns entraves identificados à ascensão funcional, as diplomatas entrevistadas fizeram sugestões ao longo das respostas do questionário. Entre os maiores desafios encontrados, destaca-se a rigidez na jornada de trabalho, que prejudica a conciliação entre demandas laborais e domésticas e prejudica a produtividade. Notou-se, ademais, o fato de que, em períodos de promoção, parte considerável do trabalho no Ministério permanece semiparalisada, devido à frequente necessidade de gestões pessoais e troca de favores entre aqueles que desejam ser promovidos junto aos colegas e superiores hierárquicos. Levantou-se, por fim, a baixa representatividade feminina nos cargos mais altos da instituição, o que poderia ser fator de desmotivação.

Extraíram-se, ainda, propostas das diplomatas acerca da melhoria do processo de progressão funcional. Houve consenso de que, caso houvesse transparência e definição nos critérios, a promoção equitativa de mulheres poderia ser vista com menor desconfiança. Evitar-se-iam, eventuais fatores políticos ou pessoais das promoções, bem como os frequentes questionamentos do “mérito” das mulheres promovidas.

Ressalte-se que grande parte das propostas constantes do presente artigo foi apresentada em carta de grupo de mulheres diplomatas¹¹ ao gabinete do então ministro das Relações Exteriores, embaixador Luiz Alberto Figueiredo, em 2014¹². Da mensagem, o resultado concreto de maior visibilidade foi a criação do Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR), órgão de caráter permanente e consultivo estabelecido pela Portaria nº 491, de 12 de setembro de 2014, com a finalidade de coordenar a candidatura do MRE ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça do governo federal.

5.1 Flexibilização do horário e métodos de trabalho

Em instituições como o Itamaraty, considera-se que existe uma cultura que valoriza o trabalho em horas extras, utilizada como parâmetro da meritocracia almejada no serviço público. No caso das mulheres, essa cultura é particularmente nociva, na medida em que ainda são consideradas, por grande parte da sociedade, responsabilidades femininas os afazeres domésticos e o cuidado dos filhos, o que cria dupla jornada de trabalho e distorce a noção de “meritocracia” (FARIAS, CARMO, 2016). Recomenda-se, portanto, a flexibilização de horário dentro dos parâmetros estabelecidos em lei. Inclui-se, ainda, a possibilidade de trabalho remoto, já aplicado em chancelarias estrangeiras e no Tribunal de Contas da União.

Note-se que, desde a aplicação do questionário, o MRE adotou o controle de frequência dos diplomatas por meio de ponto eletrônico, de acordo com as regras impostas pela portaria nº 888, de 31 de outubro de 2017, segundo a qual “a Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores funciona de segunda a sexta-feira de 7h às 20h, horário de Brasília”; “os horários de início e de término da jornada e dos intervalos de refeição e descanso deverão ser estabelecidos

¹¹ O Grupo de Mulheres Diplomatas é um coletivo informal e não hierárquico que se vem articulando desde 2013, com o intuito de avançar as principais demandas das mulheres diplomatas. O Grupo atualmente congrega mais de 100 das 360 diplomatas brasileiras servindo no Brasil e no exterior.

¹² A carta foi assinada por 203 mulheres diplomatas (60% do total na ativa à época), as quais solicitaram a adoção de uma perspectiva de gênero na gestão do Ministério, com o objetivo de acabar com os “tetos de vidro” existentes (GOMES; OLIVEIRA, 2015).

previamente pela chefia de cada unidade, e deverão ser adequados às necessidades de serviço e às peculiaridades de cada setor, respeitada a carga horária correspondente aos cargos”; e “a chefia da unidade deverá organizar a grade horária de forma a garantir que a maioria de seus servidores esteja presente entre 10h e 18h”.

Não é possível aferir se houve e quais seriam as alterações que essa medida teria causado na percepção das diplomatas sobre a flexibilidade do horário de trabalho, uma vez que o questionário não foi reapresentado. Entretanto, identifica-se, a priori, possível dificuldade relacionada à continuidade da dependência de compreensão das chefias quanto às eventuais necessidades específicas de mulheres que são as principais – ou únicas – responsáveis pelo cuidado das famílias¹³.

5.2 Políticas favoráveis à promoção de mulheres

Com base nas respostas do questionário, concluiu-se que, no momento, não haveria apoio para eventual criação de sistema de cotas para a promoção de mulheres. Nas entrevistas realizadas para este trabalho e para outros (DELAMONICA, 2014), percebeu-se que muitas diplomatas se sentiriam desconfortáveis com a possibilidade de serem promovidas por ação afirmativa. Ademais, estudos em países que implementaram sistemas similares demonstram que sua efetividade tem sido questionada (BERTRAND et al., 2015).

Seria recomendável, contudo, a implementação de programa temporário de metas. Por não serem obrigatórias, as metas podem ser vistas como mais justas do que as cotas. Trata-se de incentivo oficial que poderia desdobrar-se em iniciativas de conscientização. Experiências similares de chancelarias estrangeiras têm demonstrado aumento do número de embaixadoras e do recrutamento de novas

¹³ Ressaltem-se, contudo, duas previsões de direitos específicos de horário especial sem necessidade de compensação: ao servidor cujo cônjuge, filho ou dependente tenha deficiência de qualquer natureza, desde que atestada por perícia médica oficial indicada pelo MRE; e à servidora nutriz, que, durante a jornada de trabalho, terá direito a uma hora de descanso para extração de leite ou amamentação do próprio filho, até a idade de doze meses.

mulheres na carreira, sobretudo porque as metas foram implementadas juntamente com mecanismos de constante acompanhamento (FARIAS, CARMO, 2016; MOUSTGAARD, 2013; UK FOREIGN OFFICE, 2014). A política de metas sobressai-se como aquela que teria o menor custo relativo e o maior potencial de mudança positiva para o Ministério no curto prazo.

Recorde-se, ainda, que o MRE já contou com política de metas de gênero informal entre os anos de 2003 e 2010, cujos resultados foram considerados geralmente positivos (FRIAÇA, 2018). No período, houve um incremento considerável na participação feminina no quadro de acesso para ministro de primeira classe, saindo de um patamar de 10% para 29% (DELAMONICA, 2014; FARIAS, CARMO, 2016; 2014; FRIAÇA, 2018). A institucionalização de política semelhante contaria, portanto, com importantes antecedentes que facilitariam sua implementação.

5.3 Creche

Ao garantir aos servidores a possibilidade de desempenhar suas atividades com a certeza de que seus filhos estão em locais seguros e acessíveis, as creches permitem um ambiente laboral mais favorável para a ascensão funcional feminina. A título de exemplo, no Ministério da Saúde, o sistema de creche no local de trabalho foi instituído em 1983, garantindo, assim, a assistência pré-escolar direta aos dependentes dos servidores do órgão. A creche tem vagas para 114 crianças e conta com uma equipe multiprofissional em período integral. Estrutura semelhante poderia ser implementada no MRE em regime de coparticipação.

5.4 Substituição temporária de servidoras no exterior em licença maternidade

Em um contexto de escassez de diplomatas em determinados postos no exterior, há relatos de casos de mulheres que temem ser preteridas em razão da possibilidade de engravidarem. Isso ocorreria, entre outros motivos, porque o

Ministério não dispõe de política de designar servidor específico para substituí-las, no exterior, durante o gozo de sua licença-maternidade. Essa questão poderia ser solucionada com a instituição de um mecanismo de substituição temporária das servidoras. Com a implementação dessa proposta, a servidora indicaria previamente o período da licença, e a Administração poderia enviar servidor(a) em missão transitória para garantir o funcionamento adequado do posto.

5.5 Apoio no momento das remoções

A política de remoções¹⁴ (designação de missão permanente de diplomata em posto no exterior) do MRE é confrontada pela evolução dos arranjos familiares na sociedade. Embora, no passado, pudesse ser considerado aceitável que um diplomata – em geral homem - partisse para um posto no exterior com pouca antecedência (visto que sua esposa, em geral, não trabalhava e poderia organizar a mudança), na sociedade atual, situação similar é improvável, sobretudo no caso de famílias de diplomatas mulheres.

Uma mudança de fácil implementação e custos reduzidos seria a publicação, com maior antecedência, do resultado das remoções para postos no exterior. O atual prazo de dois meses tem-se demonstrado insuficiente para garantir o respeito às especificidades das famílias de cada servidor. Para tanto, propõe-se que a portaria estabeleça um prazo de quatro a seis meses para a efetiva transferência do servidor para o posto.

Outra medida facilitadora relativamente simples seria a designação de ponto focal nos postos, a fim de auxiliar nas pequenas atividades rotineiras necessárias à adaptação da família, o que é especialmente necessário em casos de servidores com filhos e/ou de remoções para países em que existem barreiras culturais ou linguísticas. Por esse motivo, sugere-se que o ponto focal poderia ser um funcionário de carreira do MRE ou, mesmo, um contratado local do posto.

¹⁴ Trata-se de mecanismo via de regra semestral, porém sem definição de mês específico para seu lançamento. Após a portaria que remove o(a) diplomata para o exterior, este(a) dispõe de prazo de 60 dias para apresentar-se definitivamente no posto para o qual foi designado(a).

5.6 Monitoramento da situação de gênero

As alterações sugeridas deveriam ser monitoradas por relatórios de periodicidade constante acerca da situação e do progresso da questão de gênero no Ministério, a exemplo de chancelarias estrangeiras como a britânica e a australiana. Essa tarefa poderia ficar a cargo do Comitê Gestor de Gênero e Raça, que deveria, portanto, ser melhor aparelhado com recursos humanos, maior visibilidade e acesso aos funcionários. Nesse sentido, recomenda-se, também, a criação de instância específica de gênero dentro do Comitê.

5.7 Estabelecimento de critérios objetivos de promoção

Por fim, o estabelecimento de critérios de avaliação e promoção claros e objetivos beneficiaria o Ministério como um todo, conforme a Recomendação nº 51/2017/MPF/PR/DF. Atualmente, há, entre os diplomatas, a percepção de que o mecanismo de promoções é excessivamente opaco, dependente de articulações políticas e discricionário (DELAMONICA, 2014). Isso abriria espaço para, em um contexto de relativo desconhecimento das trajetórias e das habilidades de todos os candidatos a promoção, serem feitas deduções baseadas em aparência, sexo ou raça, ainda que de forma velada ou não intencional (WORLD BANK, 2014).

Nesse sentido, a administração e as altas chefias do MRE poderiam considerar, entre outras possibilidades, estabelecimento de sistema de pontuação ou o retorno a sistema anteriormente utilizado, de alternância entre o critério de antiguidade e de merecimento (FRIAÇA, 2018). Ainda, conforme a Recomendação nº 51/2017/MPF/PR/DF, a publicação de atas das reuniões das Comissões de Avaliação e de Promoção estaria de acordo com o princípio da publicidade no serviço público e auxiliaria na avaliação da performance dos diplomatas para fins de progressão funcional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho, por meio da revisão da literatura sobre o tema, da análise de dados quantitativos e qualitativos da aplicação de questionários a diplomatas do sexo feminino do serviço exterior brasileiro, identificou obstáculos existentes à promoção de mulheres diplomatas no Itamaraty. A partir desse material e das sugestões de diplomatas entrevistadas, foram propostas medidas para a superação de gargalos no processo de promoção de mulheres. Argumentou-se que o aparente déficit de transparência e de critérios objetivos no processo de promoções, assim como a insuficiência de instrumentos institucionais de apoio às necessidades específicas das diplomatas – notadamente aqueles relacionados à frequente dupla jornada de trabalho das mulheres na sociedade brasileira –, contribui para a manutenção e a reprodução de uma cultura de trabalho que, ao negligenciar questões de gênero em nome de suposta meritocracia, posiciona (ainda que não intencional ou veladamente) as mulheres em posição de maior dificuldade de ascensão e contribui para a sub-representação de mulheres nos mais altos cargos da carreira. A aparente existência de “tetos de vidro” não prejudica somente as mulheres do quadro, mas também a produtividade e a excelência da instituição como um todo, além de desestimular o ingresso de mulheres na carreira diplomática.

Apesar dos desafios que persistem, são dignos de nota desenvolvimentos positivos sobre o tema que ocorreram desde a aplicação original do questionário deste trabalho. Em novembro de 2017, o MRE criou a Comissão de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Moral, Sexual e à Discriminação (CPADIS), com o fim de assistir, de maneira sigilosa, às vítimas desse tipo de situação no Ministério. Trata-se de passo significativo para coibir um fator que, embora não seja objeto do presente artigo, é frequentemente identificado informalmente como obstáculo velado à progressão funcional das vítimas, em especial, mas não exclusivamente mulheres.

Em 2018, impulsionado pelo centenário do ingresso da primeira mulher diplomata na instituição, o Itamaraty lançou, em suas redes sociais, a campanha “#maismulheresdiplomatas”, que busca estimular um número cada vez maior de

mulheres a participar do CACD, a fim de favorecer o equilíbrio quantitativo de gênero na diplomacia brasileira. A campanha incluiu a publicação de vídeos com depoimentos de diplomatas de todas as classes funcionais e de diferentes formações, idades, perfis raciais, origens geográficas e sociais, os quais atingiram destacado número de acesso e compartilhamentos.

Por fim, destaca-se a crescente mobilização das mulheres diplomatas, seja no âmbito do CGGR, seja no âmbito do Grupo de Mulheres Diplomatas, que tem realizado ações de grande êxito e visibilidade perante o Ministério e a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

BALBINO, Viviane R. **Diplomata**: substantivo comum de dois gêneros: um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BERTRAND et al. **Breaking the glass ceiling?:** the effect of board quotas on female labor market outcomes in Norway. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2014.

BRASIL. Decretos de 29 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**, n. 249-D, p. 3, Seção 2, 29 dez. 2017.

_____. Decreto de 28 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, n. 123, Seção 2, 29 jun. 2017.

_____. Decretos de 29 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, n. 251, p. 1, Seção 2, 30 dez. 2016.

_____. Decreto de 28 de junho de 2016. **Diário Oficial da União**, n. 123, p. 1, Seção 2, 29 jun. 2016.

_____. **Lei nº 11.440**, de 29 de dezembro de 2006.

_____. **Decreto nº 6.559**, de 8 de setembro de 2008.

CALIN, Costel; BUTERBAUGH, Kevin. Male versus Female Career Ambassadors: Is the US Foreign Service Still Biased?. **Foreign Policy Analysis**, 2018.

DELAMONICA, Laura Berdine Santos. **Mulheres diplomatas brasileiras**. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

FARIAS, Rogério; CARMO, Géssica. As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero. **Revista Mundorama**, 2016.

FRIAÇA, Guilherme J. R. **Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011):** uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília: FUNAG, 2018.

FLORES, Nora Ramírez. **La mujer en la diplomacia mexicana**. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. VI, 2006.

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE. **Diversity and Equality Report**, 2014.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, International Training Centre. **Handbook on Gender and Organizational Change**. Turin, 2017.

GOMES, Sônia R. G.; OLIVEIRA, Márcia C. Superação das discriminações por gênero e raça no Itamaraty. **Revista da Associação dos Diplomatas Brasileiros** Ano XXII nº 89 Abr/Mai/Jun, 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Portaria nº 888**, de 31 de outubro de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Recomendação nº 51/2017/MPF/PR/DF**. Brasília, 11 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-mre-promocao-diplomatas>. Acesso em: 26/07/2018.

MOUSTGAARD, Ulrikke. **Clear gender equality policies give diplomacy bonus**. NIKK Nordic Information on Gender, 2013.

NIKLISSON, Birgitta; ROBERTSON, Felicia. The Swedish MFA: Ready to Live Up to Expectations?. In: AGGESTAM, Karin; TOWNS, Ann E. (Ed.). **Gendering Diplomacy and International Negotiation**. Palgrave Macmillan, 2018, pp. 65-86.

RIBEIRO, Lilian L.; MARINHO, Emerson. Time poverty in Brazil: measurement and analysis of its determinants. **Estudos Econômicos**, vol.42, no.2, São Paulo, 2012.

SCHREIBER, Mariana. Para diplomatas, estrutura do Itamaraty abre caminho para arbitrariedade e perseguição política. **BBC Brasil**, Brasília, 17 out. 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41590574>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

TOWNS, Ann E.; NIKLISSON, Birgitta. Where Are the Female Ambassadors? Gender and Status Hierarchies in Ambassador Postings. In: AGGESTAM, Karin;

TOWNS, Ann E. (editores). **Gendering Diplomacy and International Negotiation**. Palgrave Macmillan, 2018, pp. 25-44.

UHLMANN, Eric L.; COHEN, Geoffrey L. Constructed Criteria: Redefining Merit to Justify Discrimination. **Psychological Science**, v. 16, n. 6, 2005.

WILLINGHAM, Warren W.; COLE, Nancy S. **Gender and fair assessment**. New York: Routledge, 2013.

WORLD BANK. **Gender at work: a companion to the World Development Report on Jobs**. [s.l.: s.n.], 2014.