

Viviane Rios Balbino é chefe da Divisão de Nações Unidas do Itamaraty. Psicóloga graduada pela Universidade de Brasília (UnB), ingressou na carreira diplomática em 2003 e possui mestrado em diplomacia pelo Instituto Rio Branco. No exterior, serviu na Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), em Washington, e na embaixada em Doha, Catar. Em Brasília, atuou na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, na Divisão de Temas Sociais do MRE e no gabinete do Ministério da Defesa. Chefiou por três anos e meio a Divisão de Paz e Segurança Internacional do MRE, antes de ocupar a atual função. Desde 2018, é representante brasileira na Rede de Pontos Focais Nacionais de Mulheres, Paz e Segurança. É autora de *Diplomata: substantivo comum de dois gêneros*, também publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

Em 2020, comemoraram-se 20 anos da Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU, intitulada "Mulheres, paz e segurança" – primeira da agenda de mesmo nome, que hoje conta com 11 diferentes resoluções. Ao mesmo tempo, o Brasil se preparava para o 11º mandato eletivo naquele órgão, no biênio 2022-2023, sem acervo de engajamento substantivo com o tema.

Nesse contexto, a autora apresenta a aplicação da agenda no cotidiano da arquitetura de paz e segurança da ONU. Recupera o histórico da demanda de movimentos de mulheres por participação nas decisões sobre conflitos armados, anterior à criação das Nações Unidas, e defendida na Conferência de São Francisco, de maneira decisiva, pela brasileira Bertha Lutz.

Com o benefício de haver integrado o grupo interministerial que, em 2016, elaborou e, em 2018/2019, revisou o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, a autora mapeia as instâncias responsáveis e investiga as motivações subjacentes ao texto. Apoiada em entrevistas, conclui que o Plano obteve pouco alcance e que seu conteúdo merece atualização.

Ao avaliar a concretização das resoluções sobre mulheres, paz e segurança, o trabalho relaciona a dificuldade de reconhecimento das opiniões de mulheres sobre a guerra à resistência mais ampla à ocupação feminina do espaço público. Para tanto, levanta dados sobre a situação das mulheres na política, com foco no Brasil, inclusive na política externa.

Ao defender que a agenda de mulheres, paz e segurança está alinhada com a tradição diplomática brasileira de prevenção de conflitos e promoção do desenvolvimento como base da paz duradoura, infere que o atual mandato no CSNU poderia galvanizar interesse de diferentes atores sobre o tema. Opina que efeito desejável desse processo seria a adoção de nova edição do Plano Nacional de Ação. Desse modo, seria criado ambiente propício à construção de contribuição específica do Brasil à agenda de mulheres, paz e segurança do CSNU.

1945-2020 INSTITUTO RIO BRANCO 75 ANOS

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

ISBN 978-85-7631-866-8

Viviane Rios Balbino

TERÁ A PAZ ROSTO DE MULHER?

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Curso de Altos Estudos

TERÁ A PAZ ROSTO DE MULHER?

Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Viviane Rios Balbino

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

O Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr) foi inicialmente previsto na Lei n. 3.917, de 14 de julho de 1961. A efetiva criação do curso deu-se por força do Decreto n. 79.556, de 20 de abril de 1977, que dispôs que o CAE, após cinco anos, passasse a ser requisito à promoção da classe de conselheiro para a de ministro de segunda classe. Sua primeira edição foi realizada em 1979.

O CAE é parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na carreira de diplomata. Serve de instrumento de gestão à administração do Itamaraty no processo de selecionar os diplomatas que estarão aptos a atingir os degraus mais elevados da carreira e a assumir posições de alta chefia na instituição.

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) tem publicado várias teses aprovadas no CAE, dando prioridade para as recomendadas pela banca examinadora do curso. A relação dos trabalhos da coleção Curso de Altos Estudos já publicados pela FUNAG encontra-se no final desta publicação. Todos os textos da coleção Curso de Altos Estudos estão disponíveis, para download gratuito, na biblioteca digital da FUNAG (www.gov.br/funag).

Curso de Altos Estudos

TERÁ A PAZ ROSTO DE MULHER?

Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Viviane Rios Balbino

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



TERÁ A PAZ ROSTO DE MULHER?

Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado	Embaixador Carlos Alberto Franco França
Secretário-Geral	Embaixador Fernando Simas Magalhães

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente	Embaixadora Márcia Loureiro
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Ministro Almir Lima Nascimento

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

A FUNAG, com sede em Brasília, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.

Viviane Rios Balbino

TERÁ A PAZ ROSTO DE MULHER?

Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília - 2022

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Tel.: (61)2030-9117/9128
Site: gov.br/funag
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:
Acauã Lucas Leotta
Alessandra Marin da Silva
Ana Clara Ribeiro Teixeira
Denivon Cordeiro de Carvalho
Fernanda Antunes Siqueira
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Luiz Antônio Gusmão
Nycole Cardia Pereira

Revisão:
Gabriela Del Rio de Rezende

Programação Visual e Diagramação:
Varnei Rodrigues - Propagare Comercial Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

B172t Balbino, Viviane Rios

Terá a paz rosto de mulher?: uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas / Viviane Rios Balbino — Brasília: FUNAG, 2022.

271 p. — (Curso de Altos Estudos)

ISBN: 978-85-7631-866-8

1. Organização das Nações Unidas - ONU 2. Paz 3. Agenda de mulheres 4. Relações internacionais I. Coleção II. Título III. Fundação Alexandre de Gusmão

CDU 355.357-055.2

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.
BElaborado por Charlene Cardoso Cruz — 1/2909

Dedico este trabalho ao meu filho Theo, que, junto com seu irmão Nuno, me mostra que um futuro de mais equidade é possível. Não há alegria nem orgulho maior do que ser mãe de vocês, meus amores.

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, aos três amigos que, no ano pandêmico de 2020, me deram o grande presente de sua orientação: Pérola de Abreu Pereira, Tadeu Valadares e Juliano Cortinhas. Deixo registro da minha gratidão pela generosidade com que compartilharam seu vasto conhecimento, pelo precioso tempo que dedicaram à leitura atenta e pelas sugestões fundamentais para o resultado final – tudo isso a distância, em caráter informal. Muito obrigada.

Agradeço ao embaixador Silvio Albuquerque pelo convite e ao MRE pela cessão ao Ministério da Defesa, que me abriu as portas de defesa e segurança – oportunidade rara para mulheres na diplomacia. Nesse contexto, agradeço ao brigadeiro Antônio Coutinho, antigo companheiro de MD, que me presenteou com "A guerra não tem rosto de mulher", principal inspiração deste trabalho. Agradeço às chefias na Secretaria de Estado e aos colegas na Divisão de Paz e Segurança Internacional a solidariedade durante a elaboração e a defesa da tese. Ao Thiago Poggio Pádua, então na Missão Permanente do Brasil em Nova York, pelo valioso contato de brasileiras em missões de paz e missões políticas da ONU. Agradeço imensamente a cada um(a) dos entrevistados, a maioria dos quais conheci apenas virtualmente, cujas experiências e reflexões ofereceram densidade aos argumentos defendidos no trabalho.

Um agradecimento especial às amigas diplomatas, pelo estímulo que me deram, desde a apresentação do projeto de pesquisa até a arguição. Vanessa Dolce de Faria, Ana Luiza Membrive Martins, Camilla Corá

e tantas outras recebem minha comovida gratidão pelo laço de força feminina com o qual me envolveram. Sinto-me honrada.

Minha gratidão primordial à minha família. Aos meus pais, irmão, cunhadas, cunhados e sogros, muito obrigada pelo encorajamento e pela partilha do trabalho de cuidado, que permitiram que este livro exista. De todo coração, e mais uma vez, obrigada ao meu revisor e incentivador maior, companheiro de parentalidade e de vida, Oto. Muito especialmente aos meus filhos, Nuno e Theo, por terem amorosamente compreendido minhas ausências e ainda me motivado a ir mais longe. Não há agradecimento suficiente por tanto. Amo vocês.

"Nunca haverá paz sólida no mundo enquanto as mulheres não ajudarem a fazê-la".

Bertha Lutz, delegada plenipotenciária do Brasil à Conferência
de São Francisco, durante a 4ª Reunião da I Comissão das Nações Unidas

Sumário

Lista de siglas e abreviaturas 15

Prefácio 21

Introdução 25

1. A arquitetura de paz e segurança da ONU 39

1.1. O Conselho de Segurança das Nações Unidas 39

1.2. As operações de manutenção da paz da ONU 43

1.3. Missões políticas especiais 50

1.4. Comitês de sanções 52

1.5. A Comissão de Consolidação da Paz 54

2. Antecedentes históricos: da Conferência de São Francisco ao Conselho de Segurança 59

2.1. A participação das mulheres na criação das Nações Unidas .. 60

2.2. As conferências mundiais sobre mulheres 66

2.3. Os documentos finais da IV Conferência Mundial sobre a Mulher 70

2.4. O caminho até a Resolução 1325 (2000) do CSNU 72

3. O arcabouço normativo da agenda de mulheres, paz e segurança 79

3.1. Resoluções e demais textos aprovados pelo Conselho de Segurança 79

3.1.1. As Resoluções 79

3.1.2. Declarações presidenciais 86

3.1.3. Os mandatos das operações de manutenção da paz 89

3.2. A Convenção CEDAW 94

3.3. Estruturas no Secretariado e iniciativas do Secretário-Geral 96

4. O Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança ..103

4.1. Amadurecimento interno (2000-2015) 103

4.2. Processo de elaboração do Plano Nacional de Ação 106

4.3. Revisão e extensão da vigência do Plano Nacional de Ação .113

5. Análise da concretização da agenda de mulheres, paz e segurança 119

5.1. Incremento da participação de mulheres uniformizadas em operações de manutenção da paz 124

5.1.1. As pioneiras nas Forças Armadas 134

5.1.2. A situação atual 136

5.1.3. O futuro da participação das mulheres nas Forças Armadas 143

5.1.4. Policiais em operações de manutenção da paz 145

5.2. Participação de civis em missões de paz, missões políticas e mediação 150

5.3. Participação política 159
5.3.1. Representação feminina em cargos eletivos 161
5.3.2. O caso da diplomacia 165
5.4. Prevenção e proteção 172
5.5. Consolidação da paz 181
5.6. Sensibilização e articulação internacional 186

6. Os 20 anos da agenda: debate atual e perspectivas brasileiras 191
6.1. Atividades de celebração dos 20 anos da Resolução 1325 (2000) 194
6.2. Construção de uma perspectiva brasileira 200

Conclusão 213

Referências bibliográficas 223
Teses de Cursos de Altos Estudos 233
Legislação e atos oficiais 234
Artigos de imprensa 237
Comunicados à imprensa 237
Discursos 238
Seminários 238
Bases de dados 240
Documentários e filmes 241
Documentos da Organização das Nações Unidas 241
Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas 242

Declarações presidenciais do Conselho de Segurança das Nações Unidas 243

Comunicados à imprensa do Conselho de Segurança das Nações Unidas 243

Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas 243

Relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas 243

Outros documentos 244

Expedientes do Ministério das Relações Exteriores 244

Outros documentos oficiais 245

Anexos 247

Tabela 1 – Mandatos conferidos a Missões de Paz da ONU sobre componentes da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança, listadas em ordem alfabética da sigla 247

Tabela 2 – Militares brasileiras selecionadas para missão individual em Operações de Manutenção de Paz da ONU, em ordem cronológica 254

Tabela 3 – Efetivo feminino nas Forças Armadas brasileiras em outubro de 2020 256

Tabela 4 – Prioridade em mulheres, paz e segurança declarada por países eleitos para o Conselho de Segurança entre 2018 e 2020 257

Lista das teses de CAE publicadas pela FUNAG 259

Lista de siglas e abreviaturas

A4P	Action for Peacekeeping
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ADB	Associação dos Diplomatas Brasileiros
ACNUR	Agência das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALCOPAZ	Associação Latino-Americana dos Centros de Treinamento de Operações de Paz
ATT	Tratado sobre o Comércio de Armas
BINUH	Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CIASC	Centro de Operações de Paz de Caráter Naval
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIMIC	Coordenação civil-militar
COVID-19	Doença do coronavírus
CSNU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
CSW	Comissão das Nações Unidas sobre a Situação da Mulher
DDR	Desarmamento, desmobilização e reinserção

DELBRASGEN	Delegação Permanente do Brasil junto às Nações Unidas e demais Organismos Internacionais em Genebra
DELBRASONU	Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York
DPPA	Departamento de Consolidação da Paz e Assuntos Políticos
DPO	Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas
EB	Exército Brasileiro
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FAB	Força Aérea Brasileira
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FBPF	Federação Brasileira pelo Progresso Feminino
FET	Female Engagement Team
G4	Grupo dos Quatro
GRULAC	Grupo dos Países da América Latina e do Caribe
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial encarregado do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança
IGPM	Inspetoria Geral de Polícias Militares do Exército Brasileiro
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MINUJUSTH	Missão das Nações Unidas para o apoio à Justiça no Haiti

MINURSO	Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental
MINUSCA	Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana
MINUSMA	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Mali
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMFDH	Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos
MONUSCO	Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MPM	Ministério Público Militar
MPS	Mulheres, Paz e Segurança
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCC	País contribuinte de policiais
PM	Polícia Militar
PNA	Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCA	República Centro-Africana
RDC	República Democrática do Congo

SEA	Abuso e exploração sexual
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SERE	Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
SSR	Reforma do setor de segurança
TCC	País contribuinte de tropas
TNP	Tratado de Não Proliferação Nuclear
UNAMA	Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão
UNAMI	Missão de Assistência das Nações Unidas para o Iraque
UNAMID	Missão Híbrida das Nações Unidas e União Africana em Darfur
UNAVEM II	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo das Nações Unidas para a População
UNIDIR	Instituto das Nações Unidas para Pesquisa em Desarmamento
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNIOGBIS	Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau
UNISFA	Força de Segurança Interina das Nações Unidas em Abyei
UNMIK	Missão das Nações Unidas em Kosovo
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria

UNMISET	Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor-Leste
UNMISS	Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas no Timor-Leste
UNPOL	Divisão de Polícia das Nações Unidas
UNSOM	Missão de Assistência das Nações Unidas na Somália
UNV	Programa de voluntariado da ONU
UNVMC	Missão de Verificação das Nações Unidas na Colômbia
USAID	Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional
WEOG	Western European and Other States Group
WILPF	Liga Internacional de Mulheres pela Paz e a Liberdade
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

Prefácio

Este livro representa a divulgação pública de trabalho apresentado ao LXVI Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco em janeiro de 2021. Desde então, dois fatos marcantes tingem o texto com novas cores: a decisão tomada pelo Brasil de incluir a agenda de mulheres, paz e segurança (MPS) entre as sete prioridades do mandato assumido em janeiro de 2022 no Conselho de Segurança da ONU e a eclosão do conflito entre Rússia e Ucrânia, em fevereiro do mesmo ano.

A guerra na Europa trouxe o combate militar de volta ao centro da política internacional. Mesmo em países periféricos, não diretamente envolvidos, o conflito permitiu reavaliar interpretações, tais como aquelas que creditavam simplesmente a "questões étnicas" a disputa das grandes potências por influência no continente africano. Além disso, a crise na Ucrânia aprofundou a descrença na capacidade da ONU e de seu Conselho de Segurança de zelar pela paz mundial.

A impossibilidade demonstrada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) de atuar sobre o conflito explicitou a premência da reforma do órgão, há décadas defendida pelo Brasil, com vistas a dotá-lo de maior representatividade e legitimidade. Logo no início de seu 11º mandato, em cenário de invasão estrangeira, o Brasil viu-se na contingência de reafirmar sua defesa do direito internacional e de regras multilateralmente acordadas. Mais uma vez ficou claro que, para uma potência média que renunciou ao uso bélico da energia nuclear, e

com todas as críticas que se possam fazer à ONU, a alternativa de não contar com instância internacional de recurso é seguramente inviável.

Em matéria de mulheres, paz e segurança, o retorno do Talibã ao poder no Afeganistão e o retrocesso nos direitos das mulheres e meninas naquele país, no segundo semestre de 2021, já representara duro golpe à credibilidade do Conselho nessa seara. No caso do conflito na Ucrânia, a expectativa de engajamento direto da população masculina civil nos combates provocou questionamento nas redes sociais: "Quem defende os homens?". Ora, a agenda MPS lança luz sobre os papeis de gênero em contexto de conflitos armados. Da mesma forma que o sexo biológico não determina a identidade dos homens com o papel de combatente, tampouco deveria impor às mulheres a responsabilidade pelo sustento e cuidado de todo o restante da população (crianças, idosos, pessoas com deficiência ou enfermas), muitas vezes forçando seu deslocamento como refugiadas, com graves riscos à sua própria segurança física.

Em consequência dessas e de outras relevantes discussões em curso, o mandato que o Brasil exerce no Conselho de Segurança ganhou contornos históricos, não imaginados durante a escrita da tese, em 2020. Nesse contexto, é auspicioso que o governo brasileiro tenha incluído a agenda MPS entre as sete prioridades do retorno ao CSNU. No momento em que o mundo constata que a ameaça nuclear permanece, torna-se essencial, para o desenho de ações da comunidade internacional, levar em consideração a visão da metade feminina da população sobre a guerra e suas consequências.

Pode-se entender que a decisão brasileira de incluir a agenda MPS entre as prioridades do atual mandato no CSNU seja constatação pragmática de que, mais de vinte anos depois da adoção da resolução que inaugurou a agenda e introduziu o tema no programa de trabalho do Conselho (Resolução 1325/2000), o item constitui rotina no órgão e conta com amplo apoio. Ao mesmo tempo, pode ser também interpretada como entendimento de que a agenda está alinhada com a experiência brasileira

na promoção da paz e da segurança internacionais, em particular com a valorização do vínculo entre paz e desenvolvimento.

Corrobora essa hipótese o fato de que o Brasil decidiu, nos primeiros meses do mandato, somar-se à "Declaração de Compromissos Compartilhados em Mulheres, Paz e Segurança". A iniciativa, que visa a promover a participação de mulheres palestrantes (*briefers*) em diferentes reuniões do Conselho e a fomentar análises que incluam a perspectiva de mulheres afetadas por conflitos, bem como daquelas envolvidas em negociações e missões de paz, foi originalmente posta em marcha por Irlanda, México e Quênia durante suas respectivas presidências mensais do Conselho no final de 2021.

Durante a presidência brasileira de julho de 2022, por ocasião da renovação do mandato da missão política da ONU no Haiti (BINUH), o Brasil elaborou texto de divulgação à imprensa (*media stakeout*), em nome dos signatários da Declaração, enfatizando a necessidade de reforço do combate à violência sexual e violência contra a mulher naquele país. A experiência deverá subsidiar a segunda presidência prevista para o Brasil, em outubro de 2023, a qual coincidirá com o aniversário da Resolução 1325 e o debate aberto anual sobre mulheres, paz e segurança.

Por todas as razões acima, conhecer a agenda de mulheres, paz e segurança e o papel do Brasil em sua promoção tornou-se, no passado recente, mais relevante para operadores de política externa e tende a atrair mais interesse de pesquisadores nas áreas de defesa e segurança e de igualdade de gênero. Espera-se que publicações futuras possam aprofundar aspectos que este livro, cujo propósito manifesto é servir de introdução à agenda de mulheres, paz e segurança, apenas apresenta.

Introdução

A Organização das Nações Unidas dedica-se a três pilares interdependentes: paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos. A cada um corresponde um conselho com prerrogativa sobre matérias de sua competência. Tanto o Conselho Econômico e Social (ECOSOC, na sigla em inglês) quanto o Conselho de Segurança são órgãos constituintes da Organização, previstos na Carta das Nações Unidas, de 1945. O Conselho de Direitos Humanos, subordinado à Assembleia Geral, é o mais recente, estabelecido em março de 2006.

Decorridos 75 anos da Conferência de São Francisco, evento que marca a criação da ONU, em 1945, o flagelo da guerra ainda permeia a estrutura das Nações Unidas. Da frase que capeia a carta constitutiva da Organização[1], passando pelos murais de Cândido Portinari que decoram a principal entrada da sede em Nova York, muito faz recordar que sua origem remonta à falha de sua antecessora, a Liga das Nações, em evitar a recorrência de conflito entre as maiores potências militares. Até os dias atuais, a resposta oferecida em 1945 pelo ex-Secretário-Geral Dag Hammarskjöld a críticas à Organização é lembrada como síntese da função primordial a que as Nações Unidas se dedicam: "A ONU não foi criada para levar a humanidade ao paraíso, mas para salvá-la do inferno".

1 "Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade [...]".

Segundo o princípio basilar da igualdade entre os sexos, consagrado na Carta da ONU, o processo político que levou à adoção da Resolução 1325 advogou que assuntos relativos a mulheres em conflitos armados pertencem, a exemplo de tudo o que tange a homens e conflitos armados, ao Conselho de Segurança. Assim, embora sejam sobejamente conhecidos exemplos de intrusão (*encroachment*) do Conselho em áreas fora de sua alçada, ou cuja condução colide ou compete com outros órgãos (GARCIA, 2016), esse não é o caso da agenda MPS, que garante a aplicação da igualdade de gênero ao pilar de paz e segurança e tem no Conselho de Segurança seu *locus* originário e sua razão de ser. Pode-se afirmar, então, que, após décadas de ações do ECOSOC e os órgãos de direitos humanos em prol da igualdade de gênero (ver seções 2.2 e 3.2), a agenda representa a assimilação verdadeiramente transversal desse princípio em todo o trabalho da ONU.

A Resolução 1325, intitulada "Mulheres, paz e segurança", adotada em 31/10/2000, foi o primeiro documento vinculante aprovado pelo CSNU sobre o impacto específico e desproporcional dos conflitos armados sobre mulheres. Na mesma data, item correspondente foi incluído entre os "Assuntos temáticos" da agenda de trabalho do CSNU. Desde então, o Conselho aprovou outras dez resoluções com o objetivo de promover a maior participação feminina na prevenção de conflitos e em negociações de paz, assim como na manutenção e consolidação da paz, além de proteger mulheres e meninas da violência, inclusive sexual, em contexto de conflitos armados. Em 28/08/2020, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 2538, a mais recente do conjunto a que se convencionou chamar agenda de mulheres, paz e segurança[2].

Além das onze resoluções, a agenda MPS é composta por declarações presidenciais, relatórios anuais do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) e estratégias voltadas ao cumprimento dos textos resolutivos. Componentes da agenda passaram a ser incorporados aos mandatos

2 Embora se registre também "mulheres e paz e segurança", documentos da ONU e o Plano Nacional de Ação consagraram "mulheres, paz e segurança" – fórmula adotada no presente trabalho.

conferidos pelo Conselho às operações de manutenção da paz até chegar, com diferentes graus de ambição, a todas que acontecem no momento. Além disso, cinco regimes de sanções governados pelo CSNU passaram a incluir crimes sexuais entre os critérios de listagem de indivíduos e grupos armados[3].

Articulada em torno de quatro eixos – prevenção, participação, proteção e assistência/recuperação –, a Resolução 1325(2000) é considerada um marco na história do Conselho de Segurança (KIRBY & SHEPERD, 2016). Entre todas as resoluções do CSNU, dela há traduções para o maior número de idiomas. Resultado de décadas de mobilização internacional, a Resolução 1325 reconhece, de um lado, que restrições impostas a mulheres e o trabalho de cuidado prestado por elas a crianças, idosos, enfermos e pessoas com deficiência tornam a metade feminina da população especialmente sujeita aos efeitos deletérios dos conflitos armados. Por outro lado, promove o potencial transformador da inclusão de mulheres na tomada de decisão sobre a participação de seus países em conflitos armados, na negociação dos termos de solução e na reconstrução nacional após esses conflitos.

Vinte anos depois de sua adoção, a estrutura axial da Resolução 1325 ainda serve de parâmetro para a avaliação de resultados na matéria. Em 2015, a Organização das Nações Unidas publicou Estudo Global sobre a efetivação da agenda MPS[4]. Entre os resultados divulgados, ganhou repercussão o efeito positivo da inclusão de mulheres em negociações de paz, que reduz em 64% a probabilidade de que os acordos falhem e aumenta em 35% a probabilidade de que tenham duração superior a quinze anos.

3 Por ordem cronológica de adoção, foram incorporadas disposições nesse sentido aos regimes de sanções aplicáveis a Mali (2017), República Centro Africana (2017), Líbia (2018), Somália (2018) e Sudão do Sul (2018). Fonte: Security Council Report, 2020.

4 *Global Study on UNSC Resolution 1325: Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace*, de 14/10/2015. De autoria de painel coordenado por Radhika Coomaraswamy, do Sri Lanka, composto majoritariamente por peritos de países em desenvolvimento, o relatório é produto de respostas submetidas por 60 países-membros, e de pesquisa conduzida por coalizões da sociedade civil junto a 317 organizações de 71 países [OLSSON & GIZELIS in DAVIES & TRUE (ed.), 2019, cap. 11].

Como parte dos esforços de concretização da agenda de mulheres, paz e segurança, a ONU recomendou aos países-membros o desenho de estratégias nacionais. Até o momento, 88 países elaboraram planos de ação ou outras estratégias afins no âmbito doméstico. Os planos nacionais constituem importante ferramenta para que governos definam prioridades, e coordenem e monitorem a concretização da agenda MPS em âmbito nacional.

Em 08/03/2017, o Brasil lançou seu Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança (PNA), resultado de consenso obtido por Grupo Interministerial de Trabalho coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e composto pelo Ministério da Defesa (MD), pelo Ministério da Justiça e Cidadania e pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Em 29/03/2019, o governo brasileiro renovou a vigência de seu Plano Nacional por quatro anos adicionais, até março de 2023.

A relevância, para o Brasil, de conhecer a agenda MPS é informada, entre outros elementos, pela eleição do país ao 11º mandato como membro não permanente do CSNU, biênio 2022-23, em junho de 2021[5]. Desde o mandato brasileiro anterior (2010-2011), foram aprovadas oito resoluções sobre mulheres, paz e segurança. Ainda não se vislumbrava a Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado 2018-2028[6], e o país ainda não possuía Plano Nacional de Ação. Em 2022 e 2023, o país será instado a contribuir com o debate conceitual e com iniciativas inexistentes na última vez em que esteve no CSNU, e para tanto deve estar preparado.

Vale enfatizar, nesse sentido, a necessidade de adaptações nas Forças Armadas a fim de cumprir requisitos de participação de mulheres em missões de paz, tendo presente a intenção do país de manter perfil elevado no sistema coletivo de segurança das Nações Unidas, com

5 Nota à imprensa nº 70, de 11/06/2021.

6 A Estratégia, lançada em 2018, prevê níveis mínimos de participação de mulheres militares e policiais em operações de manutenção da paz até 2028 e será apresentada em detalhes na seção 3.3. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2028-summary.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

envio de contingentes militares (FIGUEIRÔA, 2018). Para ter ideia do desafio, ao longo dos treze anos de comando ininterrupto da Missão de Estabilização no Haiti (MINUSTAH, de 2004 a 2017), mais de 37.300 militares e policiais brasileiros foram desdobrados[7]. Desse universo, cerca de 240 eram mulheres – 0,64% do total (HAMANN, GIANINNI & PEREIRA, 2019). Em 2020, de acordo com a mencionada Estratégia, os contingentes militares deveriam contar com no mínimo 6,5% de representação feminina.

A agenda de mulheres, paz e segurança conquistou visibilidade recente no Brasil após a premiação de duas militares pelo exercício da função de conselheira militar de gênero na Missão Multidimensional de Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA). Em 2019 e 2020, a capitã de fragata Marcia Braga e a capitã de corveta Carla Araújo, respectivamente, receberam o prêmio *Military Gender Advocate of the Year* da ONU pela metodologia que desenvolveram para coadjuvar o combate à violência sexual naquele país. O reconhecimento da ONU às militares brasileiras mereceu menção explícita no discurso do presidente da República por ocasião da abertura do Debate Geral da LXXV Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 22/09/2020.

Do ponto de vista do direito internacional, o cumprimento da agenda MPS constitui obrigação dos países-membros da ONU. O artigo 25 da Carta das Nações Unidas estipula que os países signatários se obrigam às decisões tomadas por seu Conselho de Segurança. A Corte Internacional de Justiça (CIJ) pacificou entendimento de que a obrigatoriedade das resoluções do CSNU independe de estar ou não o órgão agindo sob o capítulo VII da Carta[8]. Hodiernamente, consideram-se vinculantes resoluções ou declarações presidenciais do CSNU, e não demais comunicações, como comunicados à imprensa (PONTES, 2018).

7 Tradução direta do termo *deploy* em inglês. Termo utilizado pelo Ministério da Defesa e as Forças Armadas para designar o empréstimo de militares e policiais à ONU.

8 Parecer consultivo "Consequências jurídicas para os estados da presença contínua da África do Sul na Namíbia (Sudoeste Africano) não obstante a Resolução 276 (1970) do Conselho de Segurança", de 21/06/1971, parágrafos 112 a 115.

Ao se constituir em um corpo de onze resoluções, não resta dúvida da obrigação dos Estados membros.

Apesar dessa obrigação, internalizada no Brasil por meio do Plano Nacional em 2017, ainda são escassas as publicações brasileiras a respeito do tema, o qual passa majoritariamente ao largo da literatura produzida a respeito do CSNU e da participação em operações de manutenção da paz. Em particular, faltam registros dos processos de elaboração e extensão da vigência do Plano Nacional brasileiro, de interesse institucional para os quatro ministérios responsáveis. Destarte, é objetivo do presente trabalho contribuir para a difusão de conhecimento a servidores públicos, em especial integrantes do Serviço Exterior Brasileiro, bem como oferecer propostas de linhas de ação para que o Brasil possa influenciar o debate internacional em benefício de seus interesses. Ao fazê-lo, espera-se ajudar a evitar equívocos interpretativos que poderiam prejudicar essa atuação.

O estudo procura demonstrar que a agenda MPS se encontra consolidada. Mesmo diante de severas crises mundiais, regionais e no interior da ONU, obteve apoio para robustecer-se, conforme indicam os 98 copatrocínios, entre os quais o do Brasil, recebidos pela Resolução 2538 (2020). Ao longo de vinte anos, sobreviveu a mudanças políticas suficientes, nos países-membros permanentes e rotativos do Conselho, para atestar adesão de amplo espectro político-ideológico. Nos EUA, único país que internalizou a agenda MPS por força de lei[9], o processo legislativo foi deslanchado por senadora democrata, mas o plano de ação (um dos mais abrangentes e ambiciosos de que se tem registro) foi formulado por governo republicano. No Brasil, o Plano Nacional foi lançado durante a gestão de Michel Temer, mas a renovação foi anunciada pelo atual governo. Por isso, é desaconselhável desconhecer a agenda MPS sob argumento de que se trata de tema da moda ou estratégia diversionista.

Em 2020, celebraram-se vinte anos da Resolução 1325 do CSNU e o 25º aniversário da Conferência e da Plataforma de Ação de Pequim

9 Lei Pública 115-68 (Women, Peace and Security Act), de 6 de outubro de 2017.

sobre a Mulher[10]. Em reconhecimento às efemérides, em fevereiro de 2020 o governo brasileiro nomeou a embaixadora Maria Luisa Escorel de Moraes Alta Representante para Assuntos de Mulheres[11]. O momento parece propício à efetivação dos compromissos contidos nas resoluções aprovadas pelo CSNU, tendo presente, ademais, o impulso que o atual Secretário-Geral, António Guterres, confere ao tema.

À luz do que precede, o trabalho analisa o caminho que levou à adoção da Resolução 1325(2000) e subsequentes, avalia a participação do Brasil nesse processo, esmiúça as decisões brasileiras de adotar e renovar o Plano Nacional, examina os resultados até o momento, e, finalmente, sugere linhas de ação à política externa brasileira. Do ponto de vista institucional, o trabalho cumpre o objetivo "Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a agenda de Mulheres, Paz e Segurança", mais especificamente a atividade "Incentivar e promover pesquisas sobre a agenda Mulheres, Paz e Segurança, inclusive por meio da facilitação de acesso à informação e documentos primários relevantes, conforme a legislação pertinente", constantes do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança[12].

Tendo presente a miríade de temas debatidos atualmente sob a rubrica de MPS, foram priorizados aqueles incluídos no Plano brasileiro. À luz do objetivo de subsidiar formuladores de políticas públicas e agentes de governo, e a fim de atender à extensão solicitada, o trabalho é primariamente informativo e subsidiariamente propositivo. Procura oferecer dados atualizados e resumir reflexões teóricas, à guisa de introdução. Opções de referências bibliográficas aprofundadas são oferecidas ao longo do texto.

Antes de passar à arquitetura de paz e segurança da ONU, sobre a qual se desenvolve a agenda de mulheres, paz e segurança, serão apresentados o enquadramento teórico, as hipóteses e a modalidade

10 Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

11 Despacho telegráfico 103 para Delbrasgen, de 18/02/2020.

12 BRASIL, 2017, p. 36.

de pesquisa, e a organização do trabalho. A começar pelo levantamento bibliográfico, percebe-se que o papel das mulheres em temas de defesa e segurança foi inicialmente objeto da formulação teórica de uma suposta contraposição, de cunho biológico, do sexo feminino à guerra.

Ainda nesse cenário, outros autores salientaram que a posição contrária à guerra, antes de intrínseca à biologia feminina, derivava da subordinação relegada às mulheres em sociedades organizadas por homens. A vulnerabilidade e a impotência das mulheres eram, portanto, exacerbadas em tempo de guerra. *Três Guinéus*, de Virginia Woolf, ilustra o quão vedado era o acesso de suas contemporâneas à participação na decisão do uso da força.

Após a Guerra Fria, o tema passou a ganhar atenção de teóricos das relações internacionais, notadamente no âmbito da teoria crítica, e dos estudos críticos de segurança. Ao ver de acadêmicos dessas escolas, o conhecimento tradicional sobre defesa e segurança ora ignora (caso do realismo) ora romantiza (caso do idealismo) o rosto feminino dos conflitos armados, apesar de as mulheres terem sempre participado das guerras em diversas frentes – seja partilhando os custos econômicos da ausência dos homens, prestando assistência a feridos, deslocados e refugiados, ou participando do combate[13].

Parte da teoria crítica das relações internacionais propõe-se a desnaturalizar a dicotomia público x privado, assim como a atribuição de valores sociais às diferenças entre homens e mulheres (homens ativos x mulheres passivas; homens racionais x mulheres emocionais; homens guerreiros x mulheres pacifistas)[14]. Além de não condizerem com a realidade dos conflitos intraestatais do pós-Guerra Fria, essas divisões

13 Sobre mulheres combatentes, destaquem-se Ludmila Pavlichenko, conhecida nos EUA como *Lady Death*, uma das atiradoras mais eficazes empregadas pela Rússia na II Guerra Mundial, com mais de 300 mortes registradas, e o 588° Regimento de Bombardeios Noturnos, sugestivamente apelidado de "Bruxas da Noite" pelo lado alemão. Milhares de mulheres ajudaram a decidir a Guerra do Vietnã. Hoje, mulheres combatem em teatros como a Síria, onde grande número de curdas também luta em milícias contra o Estado Islâmico.

14 A literatura incipiente produzida no bojo da agenda de mulheres, paz e segurança reconhece que, no complexo jogo de poder entre os sexos, cabe às mulheres papel instrumental, voluntário ou forçado, em ações de inteligência e ataques terroristas, por estarem menos sujeitas ao escrutínio em postos de verificação (SJOBERG, 2014). Admite que, em alguns casos, mulheres conseguem passar impunes até em crimes de guerra, beneficiando-se de estereótipos como pureza e benevolência (STEFJA & DARDEN, 2020).

servem, entre outros propósitos, a manter as mulheres afastadas do espaço público, e, portanto, do exercício do poder (TICKNER, 2001). Ultrapassada a justificativa fisiológica para o interesse feminino na guerra e na paz, reconhece-se nos deveres e direitos de toda a cidadania o critério decisivo a validar a participação das duas metades da população, em igualdade de condições, na discussão[15].

Neste ponto, cabe explicitar opção terminológica. Autores acadêmicos que se dedicam ao estudo de mulheres, paz e segurança incluem análise dos diferentes papéis sociais destinados a mulheres e a homens em determinado contexto histórico, bem como à relação de poder entre os dois grupos, para tanto valendo-se do conceito de gênero. Contudo, este trabalho, de cunho profissional, foi elaborado segundo edital do Ministério das Relações Exteriores, para o qual, à época da entrega do trabalho, gênero e sexo seriam sinônimos, referidos apenas às diferenças biológicas entre homens e mulheres. Diante disso, limitou-se o estudo a recorte binário. Ainda assim, deu-se preferência a "mulheres" e "homens" no plural, a fim de sublinhar que, dentro do mesmo sexo biológico, há diversidade relevante, absorvida pelos textos das onze resoluções aprovadas dentro da agenda (AGGESTAM & TRUE, 2020, p. 148).

À luz da contemporaneidade do tema, parcela das fontes bibliográficas enquadra-se na teoria crítica das relações internacionais. Não obstante, a agenda mulheres, paz e segurança pertence, antes da academia, à relação entre Estados no único órgão com competência internacional de autorizar o uso da força. Além disso, embora possa interessar a pesquisadores, o trabalho visa a subsidiar agentes públicos nas áreas de política externa, defesa e segurança. Assim sendo, baseia-se igualmente na literatura diplomática a respeito do Conselho de Segurança, a qual se espraia por diversas correntes teóricas.

15 Não raro se lança mão do alistamento militar, no Brasil obrigatório e aberto apenas para o sexo masculino, como argumento contra a validade da agenda de mulheres, paz e segurança. Na seção 4.1.3, examinar-se-á como a vedação legal à conscrição feminina serve ao duplo propósito de manter as mulheres afastadas das forças armadas e de perpetuar o serviço militar como credencial exclusiva masculina em temas de defesa e segurança.

Em 2016, foi lançado no Brasil o livro *A guerra não tem rosto de mulher*, da jornalista ucraniana Svetlana Aleksiévitch, laureada com o Prêmio Nobel de Literatura. Originalmente publicado em 1985, em russo, em uma versão censurada, o livro de entrevistas traz à tona o ponto de vista de algumas das mais de 1 milhão de mulheres empregadas pelo exército soviético, além das voluntárias da resistência civil, na II Guerra Mundial. Ao recuperar a visão dessas mulheres sobre a guerra que ajudaram a ganhar, inclusive no combate físico, a autora ouviu história diferente daquela contada pelos homens – uma em que a própria noção de vitória era matizada. A autora conclui que a guerra não tem rosto de mulher tanto porque a contribuição feminina a essa empresa não recebe a mesma valorização social que a masculina, quanto porque as mulheres, alheias à camaradaria militar, não conseguiam derivar da carnificina o mesmo sentido de glória que seus colegas. O título do presente trabalho dialoga com o título do livro em português e propõe que se reconheça ao menos o rosto feminino da paz.

O trabalho apoia-se na premissa que a inclusão da metade feminina da sociedade posiciona os Estados soberanos e, por conseguinte, a comunidade de nações, em melhores condições de responder aos desafios atuais de paz e segurança, entre os quais ameaças não militares, tais como ataques cibernéticos, assim como lhes permite atuar com maior eficiência nos cenários contemporâneos de guerra intraestatal. Conforme a professora do Colégio de Guerra Naval dos EUA, Joan Johnson-Freese, a agenda de mulheres, paz e segurança, antes de questão de justiça social, é matéria de segurança nacional e global[16].

A segunda premissa do estudo é que a agenda de mulheres, paz e segurança encontra-se em plena consonância com a interdependência entre segurança e desenvolvimento, a qual pauta a ação brasileira em paz e segurança internacional (FONTOURA, 2009; NEVES, 2010; UZIEL, 2015; MORAES, 2017; FIGUEIRÔA, 2018). Pesquisas indicam que a

16 JOHNSON-FREESE, 2019, p. 8.

desigualdade política, econômica e social entre mulheres e homens está relacionada à inclinação de um país ao uso da força[17]. A exemplo da riqueza material, a conquista da paz duradoura depende da contribuição de metade da população[18]. Nesse sentido, garantir o acesso das mulheres, em igualdade de condições, a bens econômicos e à política faz parte do objetivo, caro ao Brasil, de evitar a recorrência de conflitos por meio de resposta às suas causas profundas.

Quanto à estrutura, o trabalho está organizado em seis capítulos. O capítulo 1 apresenta a arquitetura de paz e segurança das Nações Unidas, estrutura à qual se aplicam as resoluções da agenda de mulheres, paz e segurança. O capítulo 2 é dedicado ao processo histórico que levou à adoção da Resolução 1325(2000), desde a criação da ONU, passando pelas quatro conferências mundiais realizadas sobre mulheres, até chegar ao CSNU. Nesse percurso, será investigado o papel dos países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil. O capítulo 3 trata do arcabouço normativo da agenda de mulheres, paz e segurança: as onze resoluções aprovadas entre 2000 e 2020, as declarações presidenciais do CSNU sobre o tema, os mandatos conferidos às missões de paz sobre MPS, a Recomendação 30 da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e os programas e estratégias postas em marcha pela ONU na matéria. O capítulo 4 discorre sobre o amadurecimento interno conducente à elaboração do Plano Nacional, publicado em 2017, e sobre a decisão do governo de renová-lo, em 2019.

O capítulo 5 está centrado na análise de resultados dos quatro eixos da Resolução 1325 e do PNA: participação de mulheres em paz e segurança internacionais; prevenção de conflitos e proteção dos direitos de meninas e mulheres; consolidação da paz; e sensibilização e articulação internacional, *vis-à-vis* as premissas elencadas. Procurará

17 CAPRIOLI, 2000, p. 63; ONU-BANCO MUNDIAL, 2018, p. 116-118.

18 A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) estima que, se a participação de mulheres no mercado de trabalho atingisse o mesmo nível dos homens, o PIB de seus países-membros aumentaria em 12% ao longo de 20 anos (fonte: OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life, 2015).

avaliar os desafios da materialização mundial e nacional da agenda. No capítulo 6, apresenta-se o debate internacional sobre o futuro da agenda MPS. O vínculo entre a agenda de mulheres, paz e segurança e a promoção do desenvolvimento como vetor da paz, esposado pelo Brasil, será retomado para propor linhas de ação para que o país influencie o debate e supere os desafios identificados no capítulo anterior. Nesse diapasão, apresentam-se sugestões de atualização do Plano Nacional de Ação, cuja revisão tem início previsto em 2021.

Para verificar as hipóteses e chegar a conclusões, e ressalvando-se não se tratar aqui de pesquisa científica, desenvolveu-se estudo nos moldes da investigação exploratória, definida por Gil (2008) como aquela desenvolvida com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. O autor acresce que esse tipo de pesquisa é preferentemente realizado quando o tema escolhido é pouco explorado e quando o pesquisador visa à atuação prática. Informa ainda que habitualmente envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso[19].

Foram conduzidas vinte entrevistas semiestruturadas, entre junho e novembro de 2020. A amostra foi definida com base em três critérios de seleção: a) sujeitos que participaram do GTI do Plano Nacional de Ação, seja por ocasião da elaboração ou da revisão do texto; b) brasileiras que servem à ONU em missões de campo ou no Secretariado, em temas relevantes para a agenda; e c) funcionários(as) de ministérios que possuem atividades previstas no PNA. Embora cada entrevista tenha seguido dinâmica individual, foi elaborado um roteiro básico para cada um dos três grupos, disponíveis como Anexos.

No caso do grupo "b", foi dada preferência ao sexo feminino, em observância da atividade "Identificar e divulgar as experiências de mulheres brasileiras que participaram de processos de paz, de operações de manutenção da paz e de missões políticas especiais", constante do

19 GIL, 2008, p. 27-28.

Plano Nacional[20]. Procurou-se também aumentar a amostra de mulheres civis, tendo presente que a maior parte da produção brasileira sobre mulheres, paz e segurança se concentra em mulheres militares e, em menor grau, policiais.

Em função da pandemia de COVID-19, a maior parte das entrevistas (18) foi realizada por videoconferência. As entrevistas tiveram duração entre 38 minutos e 1 hora e 27 minutos e têm registro de áudio digital. O consentimento para divulgação dos resultados foi obtido por meio de formulário eletrônico. Os sujeitos pertenciam às seguintes instituições: MRE – 2; MD/Forças Armadas – 5; Polícias militares – 2; DPO (sede e missão de paz) – 4; DPPA (sede e missão política) – 2; pesquisadores autônomos – 2; Câmara dos Deputados – 1; Ministério da Cidadania – 1; Ministério Público Militar (MPM) – 1; ONU Mulheres – 1; e Instituto Igarapé – 1[21].

Serviram ainda de fonte de informação primária expedientes ostensivos trocados entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) e a rede de postos diplomáticos no exterior, bem como atas, documentos e mensagens eletrônicas[22]. Foram ainda dirigidas consultas a áreas pertinentes dos quatro ministérios autores do Plano Nacional. A participação do Brasil na MINUSTAH faz as vezes de estudo de caso, no pertinente, por dois motivos: a) o Plano Nacional de Ação vigente privilegia a atuação externa, mormente as operações de manutenção da paz; e b) a missão no Haiti, onde o Brasil teve atuação preponderante, desenvolveu-se em paralelo ao crescimento da agenda de mulheres, paz e segurança, em termos de resoluções aprovadas e de iniciativas

20 BRASIL, 2017, p. 60. Quanto ao subgrupo de nove entrevistadas com experiência no terreno, vale mencionar que apenas duas tinham filhos. Pesquisa de Giannini, Folly e Lima (2017) indica crença compartilhada entre militares de ambos os sexos segundo a qual seria "impossível" para mulheres com filhos participar de missões de paz. Filhos não seriam obstáculo à participação de homens nessas missões. O tema será retomado na seção 5.1.

21 A seleção da amostra baseia-se na metodologia de entrevistas de elite, que complementam informações disponíveis em documentos e permitem acesso à cultura e à memória coletiva das instituições [BLAKELEY in SHEPHERD (ed.), 2013, p. 158-168].

22 De acordo com o Manual de Redação Oficial e Diplomática do Itamaraty (Revisão de 13/05/2020): "Mensagens enviadas de uma caixa coletiva para outra caixa coletiva de unidade do Ministério substituem, modernamente, o uso dos antigos minimemorandos em papel ('minimemos'). Assim, deverão ser usadas mensagens de e-mail [...] para todo tipo de comunicação ostensiva que não requeira arquivamento histórico [...]".

da ONU. Adota-se enfoque comparativo com as metas da Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado e com resultados obtidos por países que contam com planos de ação e compartilham desafios de segurança e contribuição às missões de paz semelhantes aos do Brasil.

Capítulo 1
A arquitetura de paz e segurança da ONU

Definidos o tema e os objetivos do estudo, apresenta-se resumidamente a arquitetura de paz e segurança da ONU, estrutura à qual se destinam as resoluções que compõem a agenda de mulheres, paz e segurança. Com isso, espera-se ajudar a compreender os argumentos apresentados ao longo do trabalho.

1.1. O Conselho de Segurança das Nações Unidas

O CSNU é um dos seis órgãos originais da Organização das Nações Unidas. Os demais órgãos criados em 1945 são: a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social, a Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Tutela (cujos trabalhos foram suspensos em 1994) e o Secretariado. Do ponto de vista do direito internacional, o CSNU é a única instância capaz de autorizar o uso legítimo da força em caso de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, conforme o capítulo VII da Carta das Nações Unidas (GARCIA, 2013).

De acordo com o artigo 29 da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança tem a prerrogativa de instituir órgãos subsidiários. Desde 2008, eles estão divididos em dois grupos: o primeiro, constituído por comitês (inclusive os comitês de sanções, contraterrorismo e não proliferação nuclear), grupos de trabalho e painéis de peritos, tribunais

criminais para a ex-Iugoslávia e Ruanda e comitês de investigação, representantes e enviados especiais do SGNU, coordenadores regionais, e a Comissão de Consolidação da Paz, que também se reporta à Assembleia Geral. O segundo grupo de órgãos subsidiários é composto pelas treze operações de manutenção da paz e doze missões políticas especiais atualmente em curso. Além desses, o Conselho tem diversos grupos informais de peritos que a ele se reportam. A esse conjunto, integrado pelo CSNU e seus órgãos subsidiários, formais e informais e departamentos responsáveis, aplica-se, de maneira transversal, a agenda de mulheres, paz e segurança.

Deve-se mencionar ainda, nesse contexto, o Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que se convencionou designar C-34. Criado em 1965, no âmbito da IV Comissão da AGNU, não integra, do ponto de vista estrito, a arquitetura de paz e segurança. Não obstante, diplomatas, militares e consultores de 147 países trabalham em agrupamentos políticos[23] para produzir extenso relatório com recomendações práticas de desempenho e eficácia das missões de paz.

O relatório anual do C34 está estruturado ao redor das oito prioridades da iniciativa Action for Peacekeeping (A4P, da sigla em inglês) do SGNU para o desempenho das missões de paz, entre as quais mulheres, paz e segurança. O relatório do C34 é considerado fonte relevante, inclusive pelo CSNU, de vez que reflete acordo dos países contribuintes de tropas (Troop Contributing Countries – TCCs) e de policiais (Police Contributing Countries – PCCs). Por essa razão, tem merecido a avaliação, pelo Brasil, de "órgão mais adequado para debater todos os aspectos referentes às operações de manutenção da paz da ONU"[24].

23 Desde 2012, o Brasil participa do C-34 junto com Argentina, México e Uruguai (ABUM). Em outubro de 2020, o Brasil assumiu a coordenação do ABUM por um ano.

24 Despacho telegráfico 642, de 16/10/2020, para Delbrasonu.

De acordo com a Carta da ONU, a função primordial do Conselho é a manutenção da paz e da segurança internacionais. Em caso de ameaça à paz (capítulo VI), o CSNU deve recorrer a: negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a organismos ou acordos regionais, ou outro meio pacífico. A ordem de apresentação dos capítulos na Carta de São Francisco indica que o uso da força em casos de ruptura da paz ou ato de agressão (capítulo VII) é medida de último recurso, precedida de sanções e bloqueios. O artigo 51 da Carta resguarda explicitamente o direito à legítima defesa "individual ou coletiva" – desde que comunicada imediatamente ao Conselho e sem prejuízo do mandato do órgão.

O Conselho de Segurança é composto por cinco membros permanentes, referidos pela sigla P5: Estados Unidos da América, Reino Unido, França, Rússia e China, os únicos com poder de veto. Além deles, a Assembleia Geral elege dez membros rotativos, por grupos regionais, para mandatos bianuais, formando o total de quinze membros do CSNU. As Regras de Procedimento Provisórias do Conselho[25] estabelecem que a AGNU elege cinco membros não permanentes a cada ano, de maneira a evitar a substituição de dez países a uma só vez.

Desde a criação do Conselho, sua composição assimétrica e pouco representativa do pleno da ONU é alvo de críticas. A retenção do poder de veto pelos cinco membros permanentes remonta ao pós-II Guerra e diz respeito à percepção, entre as potências vencedoras, de sua responsabilidade perante o restante dos "estados desprotegidos"[26]. Nesse sentido, é entendida como condição que permitiu a criação da ONU. Entretanto, a permanência dessa situação compromete o reconhecimento da legitimidade das deliberações do CSNU, que são de observância obrigatória, uma vez que a quase totalidade dos Estados

25 As Regras de Procedimento do CSNU mantêm caráter provisório desde 1946, em sinal do interesse dos membros permanentes em mantê-las flexíveis e em não as submeter à revisão ampla (PONTES, 2018, p. 74).

26 Segundo Garcia (2013, p. 34-35), "Roosevelt estava convencido de que a paz só poderia ser mantida pela força, preferencialmente por um poder militar avassalador". A China foi incluída entre os P-5 por Roosevelt em contraposição estratégica ao Japão, no Pacífico (p. 30) e a França para reforçar o "policiamento" na Europa.

membros não tem participação direta em sua elaboração. Cerca de 35% dos membros nunca serviram no órgão[27].

À luz do exposto, o Brasil defende uma reforma que dote o Conselho de Segurança de maior legitimidade e atualidade. Por suas dimensões geográfica, populacional e econômica, entende que poderia ocupar assento permanente a ser criado[28]. Consoante essa ambição originária, é o segundo país que mais mandatos eletivos exerceu no Conselho de Segurança (dez), atrás somente do Japão, que esteve no CSNU onze vezes. O Brasil esteve no CSNU em: 1946-47; 1951-52; 1954-55; 1963-64; 1967-68; 1988-89; 1993-94; 1998-99; 2004-05; e 2010-11[29]. Na última vez em que concorreu, recebeu 182 dos 183 votos possíveis[30].

As Regras de Procedimento estipulam que a presidência do Conselho é exercida por um membro a cada mês, segundo a ordem alfabética em inglês. Ao país que exerce a presidência cabe acordar e apresentar o programa de trabalho mensal, bem como conduzir reuniões, organizar listas de oradores, elaborar e aprovar declarações à imprensa, negociar resoluções, entre outras delicadas funções protocolares e substantivas. O país da presidência convoca debate sobre tema de sua escolha, aberto a membros que não integram o CSNU[31].

A escolha do tema do debate aberto denota a prioridade a ele conferida pelo país – de forma ainda pronunciada no caso dos membros eletivos, de vez que exercem a presidência apenas duas vezes ao longo de um mandato e que cada candidatura ao CSNU representa enorme esforço político-diplomático. Adiante, reconheceremos a importância de a Namíbia ter escolhido o tema mulheres, paz e segurança, pela primeira vez, para o debate aberto de sua presidência, em outubro de 2000.

27 PONTES, 2018, p. 28.

28 Alemanha, Brasil, Índia e Japão apoiam-se mutuamente em seus respectivos pleitos por assentos permanentes no CSNU. Juntos são conhecidos como Grupo dos Quatro (G4).

29 Para resumo dos mandatos brasileiros no CSNU, ver ZIEMATH (2016).

30 Fonte: MRE. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz>. Acesso em: 29 out. 2020.

31 Apesar de a Regra de Procedimento 28 estipular que o CSNU deva se reunir "em público", na prática as reuniões fechadas ocorrem em número muito maior do que sessões abertas.

Do ponto de vista deste trabalho, importam particularmente as responsabilidades do Conselho de Segurança pela manutenção (*peacekeeping*) e consolidação (*peacebuilding*) da paz. A seguir, apresentam-se as operações de manutenção da paz, relacionadas à primeira dessas responsabilidades e, em seguida, as missões políticas especiais, que costumam dar-se em apoio à segunda.

1.2. As operações de manutenção da paz da ONU[32]

As operações de manutenção de paz consolidaram-se como uma das principais ferramentas à disposição da comunidade de nações na área de paz e da segurança internacional. Daí o fato de que o incremento da participação de mulheres nessas missões seja facilmente reconhecido como objetivo da agenda de mulheres, paz e segurança. Em novembro de 2020, havia quase 95 mil indivíduos a serviço de treze missões de paz, sendo 69 mil militares (5,4% de mulheres), 9 mil policiais (15,1% de mulheres), e mais de 16 mil civis (percentual indisponível), de 121 nacionalidades[33].

Apesar disso, as missões de paz não foram previstas na Carta das Nações Unidas. À época da criação da ONU, ambicionou-se criar um exército internacional permanentemente à sua disposição, o que nunca se concretizou. Em vez disso, as missões são compostas por pessoal e meios militares emprestados pelos Estados membros. Desde as primeiras missões enviadas pela ONU para supervisionar acordos de paz, consagrou-se a prática de selecionar países que não são membros permanentes do CSNU, de forma a buscar equilíbrio e isenção na atuação no terreno (UZIEL, 2015). Até o momento, países sem representação permanente no CSNU encabeçam a lista dos maiores contribuintes de tropas, embora a China venha subindo[34].

32 Neste trabalho, os termos "operação de manutenção da paz" e "missão de paz" serão usados de maneira intercambiável.

33 Fonte: DPO/ONU. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/data>. Acesso em: 14 jun. 2022.

34 Em novembro de 2020, a China ocupava o 9º lugar da lista; França, 21º; o Reino Unido, 46º; a Rússia, 70º; e os EUA, o 80º lugar.

Cada operação de manutenção da paz recebe mandato singular emanado do Conselho de Segurança, renovado semestral ou anualmente. A partir da adoção da Resolução 2086 (2013), convencionou-se chamar as ambições das atuais missões de paz da ONU de "multidimensionais", pois visam tanto a monitorar acordos de paz quanto a sedimentar condições internas para a paz duradoura (*peacekeepers as early peacebuilders*).

As missões de paz atualmente levadas a cabo pela ONU são as seguintes: Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO); Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA); Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para Estabilização do Mali (MINUSMA); Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO); Missão Híbrida da União Africana e da ONU em Darfur (UNAMID); Força das Nações Unidas de Observação da Separação no Golã (UNDOF); Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP); Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL); Força de Segurança Interina em Abyei (UNISFA); e Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS).

As missões abaixo, apesar de subordinadas ao Departamento de Operações de Paz (DPO, da sigla em inglês) e mandatadas pelo CSNU, não se encaixam na definição de operações multidimensionais. São elas: Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK); Grupo de Observadores Militares da ONU na Índia e no Paquistão (UNMOGIP); e Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua no Oriente Médio (UNTSO).

A autoridade máxima das operações de manutenção da paz é Representante Especial designado pelo SGNU ou pelo CSNU[35]. As missões contam com três componentes: militar, policial e civil. O componente militar geralmente é liderado por oficial com patente de general, chamado Force Commander. O componente policial possui liderança própria

35 No caso da UNAMID, por se tratar de missão conjunta com a União Africana, o título é Representante Especial Conjunto.

(comissários/as chefes de polícia). Os civis que atuam em missões de paz podem ser cedidos pelos Estados membros (peritos judiciais, eleitorais, agentes penitenciários que apoiam diretamente a execução de mandatos) ou contratados pela ONU para atividades técnicas (saúde, comunicações, administração) no quartel-general. Os integrantes das missões de paz da ONU são chamados de capacetes (ou boinas) azuis, em referência à cor da cobertura utilizada sobre a cabeça no terreno[36].

Os mandatos contemporaneamente conferidos pelo CSNU às missões de paz contemplam algumas áreas padrão de atuação, entre as quais: facilitação do processo político; estado de direto e justiça de transição; proteção de civis; desarmamento, desmobilização e reintegração social de ex-combatentes (conhecida pela sigla DDR); suporte à organização de eleições; proteção e promoção de direitos humanos; reforma do setor de segurança (SSR, na sigla em inglês); proteção de civis; violência sexual e violência baseada em gênero; sistema prisional; desminagem; funções administrativas (orçamento, apoio logístico e treinamento); comunicação e informação pública; e análise de informação.

No entorno das operações de manutenção da paz, atuam diversas agências especializadas da ONU, além de organizações de assistência humanitária (Cruz Vermelha, Médicos sem Fronteiras). O pessoal das missões de paz participa de diversas atividades em conjunto com essas agências e organizações, em colaboração conhecida como coordenação civil-militar (CIMIC, na sigla em inglês), por meio da qual a missão garante acesso a refugiados, deslocados internos e à população local sob risco de violência[37].

Os países contribuintes de tropas e de policiais podem ceder pessoal em duas modalidades: unidades militares e policiais formadas

36 Em inglês, *blue helmets*. Utiliza-se ainda *peacekeepers*, sem tradução para o português.

37 Os mandatos das missões de paz não costumam incluir a prestação direta de assistência humanitária, mas na prática as/os capacetes azuis assumem tarefas que poderiam ser assim classificadas, especialmente diante de emergências. Tal foi o caso do batalhão do Brasil na MINUSTAH durante o terremoto que atingiu o Haiti em 2010 e na passagem do furacão Matthew por aquele país, em 2016.

(*contingents*), ou missões individuais – observadores e oficiais de Estado-maior, para os militares, e Individual Police Officer, para policiais. No caso de unidades formadas, é obrigatória a negociação prévia de memorando bilateral de entendimento, o qual estipula as responsabilidades administrativas e logísticas do quartel-general, da própria missão e do país contribuinte. A negociação tem por base o Statement of Unit Requirement, provido pelas Nações Unidas, contendo a dimensão, a organização e os meios militares desejados.

O memorando de entendimento costuma abranger, entre outros pontos, o reembolso devido pela ONU pelo uso e desgaste dos equipamentos militares do país; a jurisdição aplicável em caso de infração praticada por seus agentes no território do país anfitrião; e os *caveats* – restrições *impostas* pelo país ao emprego de seus meios humanos ou materiais. Os *caveats* têm sido considerados obstáculo ao desempenho das missões de paz, ao limitarem a autoridade dos Force Commanders. Em outro registro, essas restrições impostas pelos T/PCCs ao emprego de seu pessoal também expressam intenção de "evitar que suas tropas sejam [...] vítimas de intervenções travestidas de operações de paz"[38].

No caso de missões individuais, os militares e policiais selecionados firmam contrato pessoal de trabalho com a ONU, mediante comprovação, pelos governos, de condições como treinamento prévio e ausência de antecedentes criminais, inclusive crimes sexuais. Seja em unidades formadas ou em missão individual, os militares e policiais cedidos pelos países-membros à ONU continuam a receber seu salário nacional, acrescido de diárias chamadas Mission Subsistence Allowance, pagas pelas Nações Unidas.

As negociações dos mandatos das missões de paz no CSNU e dos memorandos bilaterais de emprego de meios militares dos países são processos morosos. A demora ensejou críticas à Organização por ocasião dos genocídios de Ruanda, em 1994, e na Bósnia, no ano seguinte, que

38 Telegrama 573 de Delbrasonu, de 19/03/2007 apud NEVES, 2010, p. 19.

resultaram na criação, em 2015, do Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS). O arranjo possibilita ao Conselho de Segurança responder com agilidade a emergências humanitárias por meio de ofertas (*pledges*) de meios militares que os países-membros cadastram em portal eletrônico mantido e colocam à disposição da ONU[39].

No que tange aos atuais teatros de operação das missões de paz da ONU, percebe-se primeiramente concentração dessas forças em países africanos: sete estão localizadas no continente africano. Em segundo lugar, a ONU opera majoritariamente nos arredores de cidades, o que impõe aos militares contato direto e constante com a população civil, responsabilidade que geralmente não acumulam em seus países de origem.

Uma terceira característica dos atuais cenários de atuação de missões de paz é o crescente emprego em contexto de conflito em andamento. Defendidas sob a responsabilidade da comunidade internacional de proteger a população civil contra massacres como aqueles da década de 1990, ações militares conduzidas na ausência de um acordo de paz constituem imposição da paz – e elevam sobremaneira os riscos a que os capacetes azuis estão impostos (FIGUEIRÔA, 2018). Nesses cenários, torna-se muito difícil evitar a percepção, na população local, de que as Nações Unidas estariam agindo em favor de uma das partes do conflito.

Historicamente, as missões de paz pautam-se pelos princípios de imparcialidade, consentimento das partes e uso da força limitado à autodefesa das tropas e à defesa do mandato. As tropas cedidas pelos países-membros garantem o respeito a acordo de paz (ou cessar-fogo) e asseguram a efetivação das medidas acordadas pelas partes beligerantes (NEVES, 2010). Entretanto, a prática da ONU em anos recentes vem erodindo esses princípios.

39 O PCRS está estruturado em quatro níveis de prontidão, segundo critérios e verificações do DPO. No último deles (Desdobramento Rápido), os meios oferecidos pelos países-membros ficam disponíveis dentro de 60 dias a contar de uma solicitação do Secretário-Geral.

Em 23/8/2018, a AGNU aprovou a Resolução A/RES/72/262C, que reforma a arquitetura de paz e segurança. De acordo com a reestruturação, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (Department of Peacekeeping Operations – DPKO), criado em 1993, passou a chamar-se Departamento de Operações de Paz (Department of Peace Operations)[40]. A mudança de nomenclatura denota inflexão em favor de perspectiva segundo a qual não necessariamente haverá paz a ser mantida quando forem empregadas tropas da ONU.

A respeito, Neves (2010) anota que a proposta havia sido submetida à AGNU, em 2007, quando foi recusada. Sobre as motivações da mudança, a autora comenta:

> O que à primeira vista poderia representar evolução para visão mais abrangente e menos militarista, encerra, na verdade, intenção inversa, de fundir os conceitos de *peacekeeping, peacemaking e peace enforcement* e disfarçar o uso da força, tornando menos rigorosa a exigência do consentimento das partes, além de melhorar a imagem das intervenções militares para consumo da opinião pública interna (mídia, parlamentos).[41]

Os crescentes ataques sofridos pela ONU nos últimos anos, inclusive fatais[42], motivaram a elaboração do Relatório Cruz sobre segurança das missões de paz, em 2017[43]. Coordenado pelo general da reserva brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz, ex-comandante do Batalhão Brasileiro no Haiti e ex-*force commander* da MONUSCO, o relatório elenca uma série de propostas voltadas para o fortalecimento da segurança das missões, com ênfase na preparação das tropas e na

40 O DPO está encarregado de elaborar diretrizes e relatórios, negociar acordos com vistas ao emprego das forças armadas dos Estados membros nas missões, credenciar centros de treinamento especializados, gerenciar vagas e rotações de pessoal, e zelar pelas condições de cumprimento dos mandatos das missões de paz. Militares e policiais dos países-membros podem ser cedidos, além das missões de paz, também para cargos no DPO ou na Divisão de Polícia (UNPOL), na sede da ONU em Nova York.

41 NEVES, 2010, p. 19. A exemplo de outros países contribuintes de tropas, o Brasil mantém, em sua prática diplomática, o uso de "manutenção da paz" como sinal de seu compromisso com os princípios básicos dessas operações e com a segurança de seu pessoal cedido.

42 Fonte: DPO/ONU. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>. Acesso em: 14 jun. 2022.

43 Idem. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

autorização para o uso da força em resposta a ataques. Falha, contudo, em reconhecer a relevância da imparcialidade e da credibilidade para a segurança da ONU no terreno, como o atentado às instalações da ONU em Bagdá, em 2003[44].

Em contrapartida, em 2015, o Relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (conhecido pelo acrônimo em inglês HIPPO)[45], emitiu recomendações que destacavam o primado da política. Admitiu que as operações de manutenção da paz são instrumentos à disposição de soluções precipuamente políticas, em vez de militares, para os conflitos internacionais. Além disso, advogou mais "flexibilidade" para as missões no terreno, sugeriu aprovação de mandatos sequenciados em diferentes "fases" das missões multidimensionais[46], defendeu o estabelecimento de parcerias com organizações regionais e favoreceu a adoção de abordagem centrada em pessoas, na qual as mulheres capacetes azuis poderiam oferecer contribuição particular.

O Brasil participa de missões de paz da ONU desde 1948 (FONTOURA, 2011). Do ponto de vista pragmático, a decisão de sustentar contribuição com pessoal uniformizado[47] ao longo dos 70 anos coaduna-se com a ambição brasileira por um assento permanente no CSNU e colaborou para as dez vezes em que o país foi eleito membro não permanente do Conselho[48]. A contribuição brasileira visa também a influenciar continuamente os debates conceituais e o desenvolvimento de doutrinas de paz e a segurança internacional (UZIEL, 2006), em consonância com as dimensões econômica, geográfica e populacional do

44 GARCIA, 2013, p. 93.

45 Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446>. Acesso em: 30 jun. 2020.

46 Para o Painel Independente, esse seria motivo para que a ONU passasse a adotar "operações de paz", em lugar de operação de manutenção da paz, o que acabou se refletindo na mudança de nome do Departamento responsável.

47 O termo se refere a militares e policiais. Civis brasileiros, selecionados diretamente pela ONU, também participam de missões de paz e missões políticas. Porém, o conhecimento do governo sobre a contribuição desses funcionários é muito limitado (ver seção 5.2).

48 O artigo 23 da Carta da ONU estabelece dois critérios para eleição de membros não permanentes do CSNU: contribuição dos Estados membros à manutenção da paz e aos outros propósitos da Organização, e distribuição geográfica equitativa (de onde deriva a eleição por grupos regionais).

país, que o credenciam como potência média apesar do relativamente baixo poder militar.

Aspecto digno de menção nesse contexto é a jurisdição aplicável a militares brasileiros a serviço da ONU. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que o ordenamento jurídico nacional, em reconhecimento da competência do Conselho de Segurança quanto à paz e a segurança internacional (artigo 24 da Carta), condiciona a participação de servidores brasileiros em operações internacionais a mandato conferido pelo CSNU. Observada essa exigência, pelo princípio da extraterritorialidade, os militares brasileiros estão sujeitos à Justiça Militar Brasileira. Essa é condição primordial para a negociação dos memorandos de entendimento quando há desdobramento de unidades pátrias, e tem relação direta com a resposta dada pelo Brasil ao abuso e à exploração sexual, a ser detalhada na seção 5.4.

Vale ainda assinalar que, no caso do Brasil, o envio de contingentes militares precisa passar por apreciação e aprovação do Congresso Nacional, etapa que torna ainda mais dilatado o prazo temporal para atendimento de necessidade da ONU. Essa é uma das razões que levam o Brasil a integrar o PCRS[49]. O Brasil também apoia a iniciativa do Light Coordination Mechanism, previsto na Declaração de Compromissos Compartilhados da A4P.

1.3. Missões políticas especiais

O Departamento de Assuntos Políticos e Consolidação da Paz (DPPA) administra as missões políticas desenvolvidas pela ONU para a prevenção de conflitos e a consolidação da paz pós-conflito. Assim como as missões de paz, as missões políticas são lideradas por Representantes ou Enviados do Secretário-Geral, mas, ao contrário das

49 A propósito, FONTOURA (1999) registra que, em 1993, integrantes do DPKO realizaram visita técnica ao Brasil a fim de expor às Forças Armadas o modelo então concebido de arranjos de pronto emprego, estruturado em categorias de prazos de mobilização inexequíveis para o Brasil (7 dias; 14 dias; e até 30 dias). Apenas em 1997, quando o DKPO reviu essas categorias (até 30 dias; entre 30 e 60 dias; e mais de 90 dias), o Brasil passou a alentar a possibilidade de participar desses arranjos (p. 242).

primeiras, não contam com componentes militares, embora possam abrigar observadores militares em missão individual. Em sua tarefa de apoiar transições políticas, os funcionários dessas missões trabalham em coordenação com atores nacionais e agências humanitárias e de desenvolvimento.

As missões políticas em dezembro de 2020 são as seguintes: Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, da sigla em inglês); Escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS); Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA); Missão de Verificação das Nações Unidas na Colômbia (UNVMC); Missão de Assistência das Nações Unidas no Iraque (UNAMI); Missão de Assistência das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL); Missão de Assistência das Nações Unidas na Somália (UNSOM); Missão Integrada de Assistência das Nações Unidas para a Transição no Sudão (UNITAMS); Missão de Apoio das Nações Unidas ao Acordo de Hodeida (UNMHA); Escritório das Nações Unidas para a África Central (UNOCA); Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Sahel (UNOWAS); e Centro Regional das Nações Unidas para a Diplomacia Preventiva na Ásia Central (UNRCCA)[50].

Além dessas representações, o DPPA, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), elaborou o "Programa conjunto de construção de capacidades nacionais para a prevenção de conflitos", por meio do qual envia "conselheiros de paz e desenvolvimento" a mais de 60 países-membros, com o objetivo de auxiliar governos a responder a causas profundas de conflitos e a evitá-los. A partir de 2020, em cumprimento à Resolução 2493(2019), parte da agenda de mulheres, paz e segurança, o DPPA passou a manter

50 Também são consideradas missões políticas os escritórios dos Enviados Especiais e Conselheiros Regionais do SGNU para: Bolívia, Burundi, Chifre da África, Chipre, região dos Grandes Lagos, Iêmen, Mianmar, Moçambique, Saara Ocidental, Síria, União Africana, e também para a missão para a implementação da Resolução 1559 (2004) sobre as eleições no Líbano, o Processo de Paz no Oriente Médio e as Discussões Internacionais de Genebra sobre a situação na Geórgia. Fonte: DPPA. Disponível em: <https://dppa.un.org/sites/default/files/dpa_ousg_4561_r10_jul20.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2020.

reuniões estratégicas de alto nível com vistas a promover processos de paz inclusivos[51].

O Brasil considera que a transição de operações de manutenção da paz para missões políticas e o encerramento das últimas devem ser bem planejados, ou seja, executados de maneira a consolidar os ganhos advindos da presença de tropas da ONU. Retiradas feitas sem garantia de segurança da população local podem reverter em recorrência do conflito, com efeitos por vezes dramáticos para a população feminina. Essa foi a posição defendida pelo Brasil sobre a decisão do CSNU de encerrar as atividades do UNIOGBIS a contar de 31/12/2020[52].

No momento, não há servidores brasileiros em missões políticas. Civis contratados diretamente pelo DPPA, sem intermediação do governo, atuam na sede em Nova York e em missões no terreno. Resultados de entrevistas com algumas dessas funcionárias serão relatados nas seções 5.2, 5.5 e 6.2.

1.4. Comitês de sanções

Com base no capítulo VII, artigos 39 e 41, da Carta das Nações Unidas, o CSNU tem a prerrogativa de adotar medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, tornam efetivas suas decisões. Chamadas de "sanções", essas medidas aplicam-se a Estados, grupos e indivíduos, e se destinam a apoiar esforços de: i) resolução política de um conflito (Líbia, entre outros exemplos); ii) não proliferação nuclear (Coreia do Norte); e iii) combate ao terrorismo (Da'esh, Al-Qaeda e associados, e Talibã). As sanções determinadas pelo CSNU são de cumprimento obrigatório pelos Estados membros da ONU, com possibilidade de responsabilização internacional em caso de desobediência.

Historicamente, as sanções já tomaram forma de interrupção completa ou parcial das relações econômicas, e de comunicação por

51 Documento S/2020/946.

52 Telegrama 554, de Delbrasonu, de 03/03/2020.

meio ferroviário, marítimo, aéreo, postal, telegráfico e radiofônico. Nos dias atuais, o tipo de sanção mais comum adotada contra governos é o embargo de comércio de armas. Em alguns casos, há, ainda, embargo do comércio de *commodities*, de bens sensíveis e de bens de luxo, entre outros. Contra indivíduos, as sanções mais comuns são o congelamento de ativos financeiros e a restrição de viagens.

A fim de gerenciar a aplicação das sanções relativas a uma situação específica (o que se convencionou chamar de "regime"), o CSNU cria Comitês de Sanções formados pelos quinze Estados com assento no CSNU e presidido por membro não permanente. Há, em 2020, 14 comitês de sanções ativos, relativos às seguintes situações (por ordem de antiguidade): Somália; Da'esh, Al-Qaeda e associados; Iraque; República Democrática do Congo (RDC); Sudão; Líbano; República Popular Democrática da Coreia; Líbia; Talibã; Guiné-Bissau; República Centro-Africana; Iêmen; Sudão do Sul; e Mali.

Os regimes variam grandemente entre si em termos de abrangência de medidas sancionatórias, existência e extensão da lista de indivíduos e entidades sujeitos a essas medidas, entre outras características. Assim como no caso das operações de manutenção de paz, o mandato e validade dos regimes de sanções são periodicamente revistos pelo CSNU. Além disso, 10 dos 14 comitês são apoiados por Painéis de Peritos que monitoram as sanções.

O Brasil mantém, por princípio, restrição quanto ao papel punitivo dos comitês de sanções porquanto não oferecem aos indivíduos listados as amplas oportunidades de defesa previstas no direito penal, e estão sujeitos a condicionamentos políticos (BAUMBACH, 2014; GHISLENI, 2011). Essa preocupação, compartilhada com diversos países, levou a processos intergovernamentais de reflexão sobre os desafios de implementação e os resultados das sanções do CSNU (por exemplo, Processos de Estocolmo – 2002, e Kimberly – 2003), dos quais o Brasil

participou[53]. Não obstante, o país apoia a inclusão de crimes sexuais como critério de listagem de indivíduos e grupos armados, discussão a ser retomada na seção 5.4.

1.5. A Comissão de Consolidação da Paz

Criada em 2005, com ativa participação do Brasil, a Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission* – PBC), é o único órgão subsidiário do CSNU que se reporta também à Assembleia Geral. O Comitê Organizacional da Comissão é composto por 24 países, segundo os seguintes critérios: sete membros eleitos pelo Conselho de Segurança e sete pelo ECOSOC para mandatos bianuais, além dos cinco maiores contribuintes de tropas e dos cinco países com maior contribuição ao orçamento obrigatório. O Comitê estabelece a agenda de trabalho da Comissão, que trabalha em reuniões plenárias e em configurações específicas de país (*country-specific configuration*), criadas a cada vez que a Comissão identifica que um país se encontra em risco de conflito. Das configurações de país participam, além dos membros do Comitê: o país sob consideração; países da região envolvidos nos esforços; os maiores contribuintes de tropas e de polícia; doadores financeiros, inclusive instituições financeiras internacionais; e representantes de agências da ONU.

O advento da PBC remonta à necessidade de responder à recorrência de conflitos onde a ONU havia atuado (Angola, Somália, Ruanda). De acordo com posição defendida pelos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, o ressurgimento desses conflitos devia-se ao desmazelo com relação às causas profundas de cada um:

53 Fruto do debate sobre a efetividade e transparência na imposição de sanções, em 2006 o CSNU criou o Ponto Focal para Deslistagem (*Focal Point for De-listing*), responsável pela avaliação de pedidos de exclusão da lista de sancionados diretamente de parte de indivíduos e entidades listados. Em 2009, o Conselho criou ainda o Escritório do Ouvidor (*Office of the Ombudsperson*), que atua no regime relativo ao Da'esh, Al-Qaeda e associados. As listas de indivíduos e entidades sancionados passaram a ser alteradas por decisão consensual dos quinze Estados membros de cada comitê. Dentro das regras aplicáveis a alguns comitês, atores externos podem demandar inclusão ou exclusão de um indivíduo ou entidade, e atualização dos dados referentes a indivíduo ou entidade listados.

> Para o Brasil, a Comissão de Consolidação da Paz representa a confirmação do princípio da interdependência entre desenvolvimento e paz; a constatação de que, na ausência de atuação sistêmica na construção das bases sociais e econômicas que levam ao desenvolvimento, a paz não pode ser sustentada em países emergentes de conflitos ou tendentes a experimentá-los.[54]

O Brasil vem sendo eleito para mandatos bianuais sucessivos desde a criação da PBC. Além disso, preside a configuração Guiné-Bissau desde a entrada do país na agenda do órgão, em dezembro de 2007. O Brasil exerceu a presidência da PBC em 2014, quando promoveu a participação de países em desenvolvimento e de organizações regionais e sub-regionais africanas em suas atividades, bem como abordagem coordenada da prevenção e resolução de conflitos. Considera que a Comissão deve assessorar o CSNU, em particular nas renovações de mandatos e no encerramento de operações de manutenção da paz e missões políticas. O país apoia ainda a parceria com instituições internacionais, como o Banco Mundial, a fim de garantir apoio técnico e financeiro adequado à consolidação da paz nos países das configurações específicas e contribuir para a coerência do apoio internacional a esses países.

A Comissão possui um Escritório de Apoio (PBSO, da sigla em inglês) e um Fundo de Consolidação da Paz (PBF), alimentado por contribuições voluntárias. Para designar esse conjunto, tem sido usada a denominação "arquitetura de consolidação da paz"[55]. O Fundo, criado em 2006 para financiar o apoio de longo prazo a processos políticos e de desenvolvimento em países em situação de conflito ou egressos de conflito, apoia atualmente mais de 200 projetos em 34 países[56]. De 2007 a 2015, representantes brasileiros integraram o Grupo de Consultivo Independente do PBF, responsável por supervisionar os programas do

54 NEVES, 2010, p. 10.

55 Seguindo a recomendação de Neves (2010), e reconhecendo o uso, por alguns atores, da tradução do inglês ("construção" da paz), dar-se-á preferência por "consolidação" da paz, de acordo com o espanhol e o francês (*consolidación* e *consolidation*, respectivamente).

56 Os países que constam da agenda da PBC estão aptos a receber financiamento do Fundo. Países que não constam da agenda da Comissão dependem de autorização do Secretário-Geral da ONU.

Fundo. A participação brasileira influenciou a modelagem dos projetos, contrapondo-se à tendência dos grandes doadores financeiros de se concentrarem na área de segurança, em detrimento do fomento ao desenvolvimento socioeconômico, bem como a limitar o esforço de capacitação de atores nacionais e a não envolver governos locais na definição de projetos.

Em 2015, no contexto dos dez anos da criação da PBC, foram adotadas as resoluções gêmeas 70/262 (2016) da AGNU e 2282 (2016) do CSNU, que estabelecem o conceito de "sustentação da paz" (*sustaining peace*), definido como conjunto de atividades destinadas a prevenir o desencadeamento, a escalada, a continuação e a reincidência de conflitos. Envolve, entre outras medidas, a promoção do desenvolvimento sustentável; a erradicação da pobreza; a reconciliação nacional e o diálogo inclusivo; o acesso à justiça; a promoção da igualdade entre mulheres e homens; e a coordenação entre órgãos da ONU.

O Brasil é membro do Grupo de Amigos da Sustentação da Paz[57]. Advoga que o conceito, sinônimo de paz duradoura, deve ser aplicado de maneira transversal e possibilitar a complementaridade entre os três pilares das Nações Unidas (paz e segurança, desenvolvimento sustentável e direitos humanos), sem resvalar, para tanto, na subordinação de um pilar a outro, ou na securitização de temas de desenvolvimento ou de direitos humanos. Favorece, nesse contexto, o respeito à apropriação nacional e o fortalecimento das capacidades dos países.

A sustentação da paz vincula-se à agenda de mulheres, paz e segurança na medida em que reconhece a relevância da população feminina na reconciliação, na prevenção de conflitos e na revitalização econômica. Com base em mandato das resoluções gêmeas e da Resolução 2242(2015), em 2016 a PBC adotou estratégia de gênero, tornando-se o primeiro órgão intergovernamental da ONU a fazê-lo. O documento

57 Os "grupos de amigos" surgiram no contexto da especialização da agenda de trabalho do CSNU, ao longo dos últimos 25 anos. Esses agrupamentos permitem participação de países que não estão representados no Conselho com particular interesse nos temas a que se dedicam, com base nos artigos 31 e 32 da Carta da ONU. Sobre o assunto, ver PONTES, 2018, p. 165-173, 250-253.

define sete áreas prioritárias para a ação em prol da maior participação e da liderança de mulheres na consolidação da paz, e reconhece o vínculo substantivo entre a participação plena, igualitária e significativa de mulheres na prevenção e solução de conflitos e reconstrução pós-conflito e a eficiência e durabilidade desses esforços[58]. O vínculo entre a agenda MPS e a consolidação da paz voltará a ser examinado nas seções 5.5 e 6.2.

Apresentados a organização do trabalho, seu referencial teórico e a estrutura das Nações Unidas a que se aplica o tema, passa-se ao processo histórico que deu origem à agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança da ONU.

58 Disponível em: <https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/07092016-_pbc_gender_strategy_final_1.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

Capítulo 2
Antecedentes históricos: da Conferência de São Francisco ao Conselho de Segurança

Antes do advento da ONU, e mesmo da Liga das Nações, mulheres atingidas pelos efeitos das guerras denunciaram a irracionalidade do método bélico de solução de conflitos. Exaustas pelo cuidado de feridos e o sustento de crianças órfãs, pessoas com deficiência e idosos[59], ou violentadas e escravizadas por tropas inimigas, mulheres serviram, ao longo da história, de símbolo do desastre advindo da guerra. Ilustrativa é a constituição, em 1915, da Liga Internacional de Mulheres pela Paz e a Liberdade (ainda em atividade, conhecida pelo acrônimo em inglês WILPF) (KIRBY & SHEPERD, 2016).

A Liga, integrada por cidadãs de países vencidos e vencedores na I Guerra, chegou a formular manifesto contrário aos termos de Versailles, alertando para o risco de que se precipitasse novo conflito. A iniciativa, assinada por mais de mil mulheres europeias, foi ignorada. Em meados da década de 1920, a WILPF já contava com mais de 50 mil integrantes em 40 países. Nos anos 1990, tornou-se uma das principais organizações da sociedade civil a advogar pela Resolução 1325 (2000) CSNU[60].

59 Outro efeito marcante das grandes guerras do século passado foi o emprego maciço, na ausência de homens, de mão de obra feminina nas fábricas, inclusive de armamentos. Essa necessidade econômica, resultado direto da guerra, viria a gerar consequências definitivas para a emancipação das mulheres.

60 DUNCANSON, 2018, p. 51.

Entretanto, se até o início do século passado as mulheres figuravam puramente como vítimas de guerras travadas entre homens, a II Guerra Mundial transformou esse cenário. Com o recrutamento de mulheres, por diversos países, os temas de interesse direto da parcela feminina da população sobre a guerra e a paz ampliaram-se marcadamente. Questões como o reconhecimento recebido por ex-combatentes de cada um dos sexos, bem como a possibilidade de que a atuação das mulheres no teatro de guerra produzisse efeitos distintos daqueles ocasionados por seus pares do sexo masculino, seja sobre a população local ou sobre companheiros de trincheira, passaram a ser também discutidas.

O pós-Guerra trouxe também nova preocupação: o futuro da existência humana, colocado em xeque pelas armas nucleares. O potencial destrutivo das bombas detonadas sobre Hiroshima e Nagasaki e a corrida armamentista que se seguiu deram às mulheres o argumento definitivo para demandar participação nas decisões que impactam no usufruto do direito à vida – delas próprias e daqueles a quem geram e servem como cuidadoras primárias[61].

A agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança representa, portanto, culminação de longo processo de mobilização social e política em favor da inclusão dos pontos de vista da metade feminina da população sobre decisões referentes à paz e à guerra. O presente capítulo dedica-se ao trajeto percorrido pelo tema desde a criação da Organização das Nações Unidas até chegar, no ano 2000, ao Conselho de Segurança.

2.1. A participação das mulheres na criação das Nações Unidas

O texto da Carta das Nações Unidas, finalizado durante a Conferência de São Francisco de 1945, consagra a igualdade entre mulheres e homens em sua seção preambular, logo após a referência

61 Segundo dados colhidos pela OIT em 2018, as mulheres são responsáveis, em todas as regiões do mundo, por mais de 76% do trabalho doméstico não remunerado. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_633135/lang--en/index.htm>. Acesso em: 14 jun. 2022.

ao flagelo da guerra: "Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos [...] a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas". O caminho que levou à inclusão da linguagem acima na Carta é pouco conhecido e tem como protagonista uma personagem brasileira – Bertha Lutz.

Da Conferência de São Francisco participaram seis delegadas plenipotenciárias de um total de 160 – 3,75% do total. Virginia Gildersleeve, dos EUA; Wu Yi-fang, da China; Minerva Bernardino, da República Dominicana; e a brasileira Bertha Lutz foram as únicas mulheres a firmar o texto da Carta. Em suas memórias, Bertha Lutz registrou que as delegadas de Canadá, Cora Caselman, e Uruguai, a senadora Isabel de Vidal, já haviam deixado São Francisco na data da cerimônia de assinatura, em 26/06/1945.

Entre os 50 países representados em São Francisco, as mulheres tinham direito a voto em apenas 30 deles (DIETRICHSON & SATOR, 2017). Foi por meio da aproximação com o movimento sufragista inglês, durante sua educação na Europa, que Bertha Lutz, filha da inglesa Amy Fowler e do pesquisador brasileiro Adolfo Lutz, deu início à sua carreira política. De volta ao Brasil, em 1922, Bertha Lutz fundou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF). Em 1933, ano seguinte ao sufrágio feminino no país, concorreu a uma vaga na Assembleia Nacional Constituinte de 1934. Obteve uma primeira suplência e assumiu o mandato de deputada na Câmara Federal em julho de 1936, em decorrência da morte do titular. No parlamento, atuou a favor de mudanças na legislação referentes ao trabalho remunerado da mulher e do menor, pela igualdade salarial e licença maternidade de três meses, entre outros. Propôs, ainda, a criação do Departamento Nacional da Mulher.

Em 1922, em Baltimore, Bertha Lutz participou da I Conferência Pan-Americana de Mulheres. Em 1933, participou como conselheira técnica na delegação brasileira à VII Conferência Internacional

Americana, em Montevidéu, a pedido do cientista Carlos Chagas, delegado plenipotenciário. Duas resoluções de Bertha Lutz foram aprovadas no Uruguai: a) o compromisso de que, nas conferências seguintes, os governos indicassem delegadas plenipotenciárias; e b) a reformulação dos estatutos da Comissão Interamericana de Mulheres para que fossem fiscalizadas as condições de trabalho das mulheres nas Américas (MARQUES, 2013).

Ao ver de Marques, Bertha Lutz percebia, na participação em eventos internacionais, oportunidade de estreitar alianças com interlocutoras estrangeiras, angariar visibilidade na imprensa e, ao mesmo tempo, estabelecer uma agenda de discussão diplomática por meio da qual almejava persuadir o sistema político doméstico a adotar leis igualitárias. Consciente, portanto, do papel que as mulheres desempenham na política externa, em convergência com a agenda que viria a ser adotada mais de meio século depois, Bertha Lutz externou sua desaprovação a duas reformas promovidas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), em 1931 e 1938. Em ambos os casos, avaliava que as decisões prejudicavam os interesses das mulheres que compunham a instituição.

Em 1931, extinguiu-se a carreira de oficial da Secretaria de Estado. Os homens que ingressaram nessa carreira poderiam ser absorvidos no "corpo diplomático" ou no "corpo consular", de acordo com a antiguidade. As quatro mulheres que pertenciam à carreira extinta foram compulsoriamente incorporadas ao novo "corpo consular", menos prestigioso. Em nome da FBPF, Bertha Lutz escreveu ao presidente Getúlio Vargas para queixar-se do tratamento "discriminatório" dispensado a essas mulheres[62].

Já em 1938, corriam rumores de que nova reforma viria a restringir o acesso de mulheres ao Itamaraty. A FBPF mais uma vez dirigiu-se ao MRE, desta feita de maneira preventiva. O então chanceler Oswaldo Aranha dedicou carta de seis páginas em resposta à Federação presidida

62 FRIAÇA, 2018, p. 99.

por Bertha Lutz. Em sua missiva, datada de 11/07/1938, o chanceler confirmava o projeto de união dos corpos diplomático e consular. Afirmava ainda que as nomeações de mulheres para cargos no exterior vinham causando embaraços ao Brasil e aos países de representação[63]. Por meio do Decreto-lei 791, de 14/10/1938, em seu artigo 30, parágrafo único, ficou vedada a entrada de mulheres na recém-criada carreira de diplomata. A proibição viria a ser definitivamente revertida em 1954.

Em 1936, a então deputada Bertha Lutz, acompanhada de seis deputados, encaminhou à mesa diretora da Câmara Federal requerimento de voto de congratulação pela Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, prevista para ter início em Buenos Aires nos dias seguintes. Em longo pronunciamento na sessão de 06/11/1936, em consonância com o movimento pacifista de mulheres da época[64], Bertha Lutz anunciava:

> Sr. Presidente, de todos os ideaes formosos que norteiam o pensamento contemporaneo, o mais caro aos corações femininos bem formados é a Paz [...] Creio mesmo, Sr. Presidente, que, quando a mulher estiver verdadeiramente integrada no governo dos povos, a guerra será definitivamente collocada fóra da lei.[65]

Bertha Lutz logrou ser nomeada titular da delegação brasileira à Conferência de São Francisco em grande medida graças à relação pessoal que construiu junto ao presidente Getúlio Vargas ao longo da década anterior. A FBPF havia atuado fortemente, durante a Constituinte de 1934, a favor da igualdade jurídica naquele texto constitucional (MARQUES, 2017). Por ocasião da promulgação da Carta Magna, em 06/07/1934, a FBPF formulou agradecimento ao presidente pelo reconhecimento do sufrágio feminino, pela proibição da diferença de

63 Ibidem, p. 147-149.

64 No Brasil, a FBPF esposou tese, defendida nos EUA por Jane Addams, fundadora do Women's Peace Party, de que as mulheres teriam um papel natural a favor da paz. Tickner (2001) reconhece que o movimento pacifista de mulheres no início do século XX impulsou o debate sobre o impacto diferenciado dos conflitos armados sobre os dois sexos, a associação de homens à guerra, e de mulheres à paz, mas avalia que contribuiu para dicotomias artificiais e para a desvalorização tanto das mulheres quanto da paz (p. 59).

65 Fonte: Museu Virtual Bertha Lutz. Disponível em: <http://lhs.unb.br/bertha/?p=1491>. Acesso em: 17 jun. 2020.

salário por motivo de sexo e pelo veto à incorporação de mulheres em indústrias insalubres (FRIAÇA, 2018). Em 1944, antes de ser designada para São Francisco, Bertha Lutz representou o Brasil na Conferência Internacional do Trabalho, realizada na Filadélfia.

Em São Francisco, Bertha Lutz fez uso de toda a experiência acumulada como lobista, parlamentar e delegada brasileira em eventos internacionais anteriores. Negociou o texto do artigo 8 da Carta das Nações Unidas, sobre o acesso desimpedido de mulheres e homens a funções no Secretariado e nos demais órgãos da ONU. Nessa empresa, teve apoio das representantes de Austrália e México (delegadas alternas), além das titulares do Uruguai e da República Dominicana, junto às quais logrou ainda incluir o fator "sexo" entre as discriminações que a ONU deveria combater. Em memórias escritas em inglês, hoje parte do acervo da Biblioteca das Mulheres em Londres, Bertha Lutz anotou:

> Article 8 is a Latin American contribution to the constitution of the world. It was written by the women of the Delegations of Uruguay, Brazil, the Dominican Republic, and of Mexico, presented by Senator Isabel de Vidal of Uruguay [...]. It is not a mere indication of the rights of women, though I am a firm believer in such rights. It is more than this. The women Delegates to the Conference are the forerunners of women's contributions to world affairs.[66]

O livro *HERstory: Celebrating Women Leaders in the United Nations*, bem como Vargas (in FONTOURA, MORAES & UZIEL, 2015), registram ainda que Bertha Lutz, em nome do Brasil, apresentou ao comitê que negociava a cooperação econômica e social da ONU uma declaração solicitando a criação de uma comissão responsável pelo estudo da condição da mulher. Entre os temas de estudo, destacava a privação de direitos (políticos, por exemplo) e a colaboração das mulheres em temas de paz e segurança. A proposta brasileira viria a tornar-se realidade em

66 Missões Permanentes de Catar e Colômbia junto à ONU, 2018, p. 35.

1946, com a criação da Comissão sobre a Situação da Mulher – CSW, da sigla em inglês –, vinculada ao ECOSOC, em funcionamento desde então.

Documentação recuperada pelas pesquisadoras Elise Dietrichson e Fatima Sator nos arquivos da ONU atesta que, durante sua participação na Conferência de São Francisco, Bertha Lutz chegou a ser confrontada pela delegada dos EUA, a qual desaconselhava qualquer "pedido" pelas mulheres na negociação do texto – o que julgava "muito vulgar". Em sua resposta, Bertha Lutz informou à colega estadunidense que o governo brasileiro a havia incluído na delegação precisamente para defender os direitos das mulheres[67].

Convencida de que a "constituição do mundo" deveria afirmar, de forma inequívoca, a igualdade entre mulheres e homens, Bertha Lutz lutou contra resistências, inclusive de delegadas de países desenvolvidos, para incluir o parágrafo correspondente no preâmbulo da Carta. Na defesa dessa linguagem, que encontrou oponentes, argumentava indispensável a inclusão das mulheres na criação da paz internacional[68]. Significativo notar que uma delegada brasileira tenha semeado, durante a criação da ONU, a noção basilar da Resolução 1325 (2000) e subsequentes. Resta inconteste o pioneirismo do Brasil no processo histórico de construção da atual agenda de mulheres, paz e segurança.

No aniversário de 75 anos da Organização que Bertha Lutz ajudou a estruturar, a Assembleia Geral adotou Declaração[69] por meio da qual elenca como prioridade para o futuro a igualdade que aquelas delegadas que antagonizaram a brasileira em São Francisco consideravam conquistada:

> We will place women and girls at the centre. Conflicts will not be resolved, and sustainable development will not occur, without the equal and active participation of women at all levels. [...] Persistent gender inequalities

67 Disponível em: <https://antigo.funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/2303-funag-promove-palestra-sobre-bertha-lutz-e-os-direitos-das-mulheres-na-carta-da-onu>. Acesso em: 14 jun. 2022.

68 A frase que capeia o trabalho é parte do pronunciamento de Bertha Lutz durante a 4ª Reunião da I Comissão da Conferência de São Francisco, em 19/06/1945, uma semana antes da assinatura da Carta das Nações Unidas. Fonte: UNCIO, v VI, 1945, p. 163-181.

69 Documento A/RES/75/1 (*The future we want, the United Nations we need*).

> and abuse, including sexual and gender-based violence, have deprived us of a more just and better world.

Em 2016, Bertha Lutz mereceu reconhecimento da Câmara dos Deputados, como destaque da exposição "Oh, Igualdade! Por que tardas? – Mulheres em busca da igualdade política no Brasil". Em evento paralelo à abertura da mostra, em 09/11/2016, foi realizado o lançamento de seu perfil parlamentar, de autoria da historiadora Teresa Cristina de Novaes Marques. Em 2018, o acervo documental "Feminismo, ciência e política – o legado Bertha Lutz 1881-1985", compilado pelo Arquivo da Câmara dos Deputados, Arquivo Nacional, Arquivo Histórico do Itamaraty, Centro de Memória da Universidade Estadual de Campinas e Museu Nacional (parcialmente destruído pelo incêndio daquele ano), foi incluído no Registro Nacional do Programa Memória do Mundo da UNESCO[70]. Em dezembro de 2021, o governo brasileiro decidiu submeter à UNESCO a candidatura do acervo a inscrição no Programa[71].

2.2. As conferências mundiais sobre mulheres

Ao longo de duas décadas, a ONU promoveu quatro conferências mundiais sobre os direitos das mulheres, durante as quais governos e sociedade civil debateram meios para chegar à concretização da igualdade entre os sexos. Realizadas na Cidade do México, em 1975; em Copenhagen, em 1980; em Nairóbi, em 1985; e em Pequim, em 1995, as quatro conferências mundiais sobre a mulher incorporaram discussões sobre fomento à paz, desarmamento, violência sexual como arma de guerra, participação política, e outros temas pertencentes à atual agenda de mulheres, paz e segurança.

Em 1969, pouco antes da primeira dessas conferências, a Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW, da sigla em inglês) da Assembleia Geral debruçou-se sobre a questão da proteção especial a mulheres e

70 Despacho Telegráfico 251, de 22/10/2018, para a Delegação Permanente junto à UNESCO.

71 Despacho Telegráfico 361, de 02/12/2021, para a Delegação Permanente junto à UNESCO.

crianças durante conflitos armados. Essa sessão da CSW influenciou o desenvolvimento do debate mundial sobre mulheres e conflitos armados e contribuiu para que, em 1974, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotasse declaração intitulada "Proteção de mulheres e crianças em emergências e conflitos armados". Foi o primeiro documento de alto nível exarado pela ONU com foco no efeito particular dos conflitos armados sobre mulheres.

O ano de 1975 foi declarado pela ONU "Ano Internacional da Mulher". Nesse âmbito, ocorreu a I Conferência Mundial sobre a Mulher, na Cidade do México. Embora não tenha tratado especificamente da relação das mulheres com os conflitos armados, a Conferência deu ímpeto à elaboração e à adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, da sigla em inglês), cuja repercussão sobre a agenda de mulheres, paz e segurança será tratada em maior detalhe na seção 3.2.

Por sua destacada atuação na Conferência de São Francisco, Bertha Lutz foi convidada novamente a integrar a delegação brasileira na Conferência da Mulher do México. Quanto à sociedade civil brasileira, Ferreira e Bonan (2005), registram que as celebrações do Ano Internacional da Mulher impulsionaram onda de ativismo de mulheres pelo Brasil: "De norte a sul do país, grupos de mulheres organizam oficinas de autoconhecimento, promovem debates, realizam manifestações de rua, fazem denúncias, publicam jornais alternativos e desenvolvem pesquisas"[72].

Realizada em 1980, em Copenhagen, a II Conferência Mundial, oficialmente intitulada "World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace", foi marcada pela discussão política em torno da Convenção CEDAW, cuja cerimônia de assinatura ocorreu durante a abertura do evento. A ONU Mulheres registra participação de 145 Estados membros. A delegação brasileira

72 FERREIRA & BONAN, 2005, p. 29.

à Conferência de Copenhagen foi chefiada pela embaixadora Maria de Lourdes Costa e Silva de Vincenzi, terceira diplomata brasileira a chegar ao topo da carreira diplomática (FRIAÇA, 2018). O documento final da II Conferência foi plano de ação voltado para a área de emprego, direito à propriedade e à herança, custódia dos filhos e nacionalidade.

A III Conferência Mundial sobre a Mulher, intitulada "World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade", ocorreu em Nairóbi em 1985, com 1,9 mil delegados de 157 países, além de 12 mil representantes da sociedade civil. Seu documento final, "Forward-looking Strategies for the Advancement of Women"[73], incorpora capítulo dedicado à paz, contendo diagnóstico sobre obstáculos e prescrição de medidas para a efetivação da participação de mulheres em questões de paz e segurança.

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, "Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz", realizada em Pequim em dezembro de 1995, foi o maior e mais participativo evento até então realizado pelas Nações Unidas (NICODEMOS, 2005). Reuniu cerca de 17 mil participantes, entre representantes de 189 Estados membros e observadores da ONU, integrantes de ONGs e jornalistas. A delegação brasileira, chefiada pela Dra. Ruth Cardoso, foi composta por diplomatas, representantes da Presidência da República, da Procuradoria-Geral da República e dos ministérios da Justiça, Saúde, Previdência Social, e do Meio Ambiente, além de nove integrantes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, e de treze parlamentares observadoras[74].

A sociedade civil brasileira preparou-se com antecedência para Pequim. Segundo Ferreira e Bonan (2005), em junho de 1995, a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) realizou a Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras Rumo a Beijing, a qual reuniu 651 participantes, de 24 estados da federação. Resultante da preparatória,

73 Documento A/CONF.116/28/Rev. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/confer/nfls/Nairobi1985report.txt>. Acesso em: 14 jun. 2022.

74 Despachos telegráficos 830, de 11/08/95, e 923, de 28/08/95, para a Embaixada em Pequim.

o "Documento das Mulheres Brasileiras" continha "diagnóstico sobre a situação da mulher e propostas" que teriam sido compartilhados com o governo. Ainda de acordo com as autoras, quase 500 brasileiras foram a Pequim, participar do Fórum de ONGs. Além disso, registram que "uma representante da AMB foi integrada à delegação oficial brasileira a Beijing"[75]. A série telegráfica, por sua vez, anota a participação de "cerca de 300 brasileiras" no Fórum de ONGs, das quais "40 a 45 estariam também credenciadas para participar da Conferência oficial"[76].

A Conferência de Pequim, como é conhecida, inscreve-se na "Década das Conferências" (1990-1999), durante a qual diversos eventos de cunho mundial foram organizados para debater a consolidação dos direitos humanos, em especial aqueles então considerados de "segunda geração", que hoje se denomina agenda de desenvolvimento sustentável. Foram elas: a Cúpula Mundial sobre a Criança, de 1990; a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), de 1992; a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, de 1993; a Conferência do Cairo sobre a População e o Desenvolvimento, de 1994; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, de 1995; a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, de 1995; a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II), de 1996; e a Cúpula Mundial da Alimentação, de 1996[77].

Como assinala Paulo Sérgio Pinheiro no prefácio da primeira edição de *A década das conferências* (LINDGREN-ALVES, 2001), a importância desses eventos é tamanha que: "As declarações e programas de ação que emergiram de cada uma dessas conferências constituem hoje referencial complementar à Declaração Universal de Direitos Humanos e a todos os tratados do direito internacional dos direitos humanos".

75 FERREIRA & BONAN, 2005, p. 108. O Despacho Telegráfico 923 para a Embaixada em Pequim identifica Wania Jesus de Sant'Anna como representante da AMB.

76 Despacho telegráfico 726, para a Embaixada em Pequim, de 15/07/95.

77 A essas, deveria somar-se, na opinião de Lindgren-Alves (2001), a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban, em 2001.

Apesar disso, parcela das mulheres que integravam movimentos sociais antes das conferências promovidas pela ONU perceberam na atuação da Organização uma limitação do potencial de suas reinvindicações originais. Para essas ativistas, as Nações Unidas burocratizaram e despolitizaram o movimento de mulheres por meio da seletividade das pautas promovidas e da aliança com alguns governos e com corporações multinacionais que patrocinaram seus eventos (FEDERECI, 2019). A respeito, Lindgren-Alves assinala:

> Se por um lado é verdade que os documentos resultantes dos grandes encontros [...] aparecem destoantes das práticas observadas e muito distantes da realidade vivida, por outro eles não deixam de compor um referencial legítimo, vigente e disponível para todos os que desejem agir para modificar essa realidade. Podem, portanto, e devem ser aplicados, *inclusive como forma de prevenção de conflitos*.[78]

2.3. Os documentos finais da IV Conferência Mundial sobre a Mulher

Na Conferência de Pequim, examinaram-se os passos necessários para o exercício pleno da autonomia e da participação política – direitos ademais já consagrados na Convenção CEDAW – no século XXI. Apesar dos percalços durante a negociação, Lindgren-Alves (2018, p. 261) avalia que: "[...] a Declaração de Beijing e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher são hoje os marcos fundamentais em que se baseará, nos próximos anos, a luta das mulheres pela concretização de seus direitos". O Brasil copatrocinou, junto com outros 103 países, a Resolução A/50/L.46, adotada pela III Comissão da AGNU, que endossa os documentos resultantes de Pequim[79].

Os documentos finais da Conferência de Pequim incluem a participação de mulheres como vítimas dos conflitos armados e como

78 LINDGREN-ALVES, 2001, p. 23, grifo nosso.

79 Telegrama 2487, de Delbrasonu, de 22/12/1995.

agentes de construção da paz. A Declaração enuncia o papel da mulher na paz nos seguintes termos: "18. A paz local, nacional, regional e global pode ser alcançada e está indissoluvelmente ligada ao progresso das mulheres que representam uma força essencial na liderança, na solução de conflitos e na promoção de uma paz duradoura em todos os níveis". Por meio da Declaração, os países comprometem-se a:

> 28. Adotar medidas positivas para assegurar a paz e o progresso da mulher e, reconhecendo a função importante que as mulheres desempenham no movimento pela paz, trabalhar com afinco pelo desarmamento geral e completo, sob controle internacional rígido e eficaz; apoiar as negociações visando a um tratado amplo de proibição de testes nucleares, de âmbito universal e verificável multilateralmente e abrangente, que seja efetivo e transparente e contribua para o desarmamento nuclear e a prevenção da proliferação das armas nucleares, sob todas as suas formas;
>
> 33. Garantir o respeito pelo direito internacional, incluindo o direito humanitário a fim de proteger as mulheres e as meninas, em especial.

A Plataforma de Ação, por sua vez, lista doze áreas críticas de preocupação das mulheres para a efetivação da igualdade de gênero no século XXI, entre as quais "Mulheres e conflitos armados", que figura em 5º lugar. Essa área enseja seis objetivos estratégicos, acompanhados de ações sugeridas a governos, organizações internacionais e regionais, sociedade civil, entre outros. São eles:

> E1. Aumentar a participação das mulheres na tomada de decisões para solução dos conflitos e proteger as mulheres que vivem em situações de conflitos armados e outros conflitos ou sob a ocupação estrangeira;
>
> E2. Reduzir os gastos militares excessivos e controlar a disponibilidade de armamentos;
>
> E3. Promover formas não violentas de solução de conflitos e reduzir a incidência dos abusos contra os direitos humanos em situações de conflito;
>
> E4. Promover a contribuição da mulher para o desenvolvimento de uma cultura de paz;

> E5. Proporcionar proteção, assistência e capacitação às mulheres refugiadas e deslocadas que necessitam de proteção internacional, e às mulheres internamente deslocadas;
>
> E6. Proporcionar assistência às mulheres das colônias e territórios não autônomos.

A linguagem acordada em Pequim, no que tange à área crítica "mulheres e conflitos armados", não deixa dúvida de que o destinatário principal dessas preocupações é o Conselho de Segurança da ONU – e não o ECOSOC, órgão que até aquele momento concentrava as discussões sobre o fortalecimento social das mulheres. Os seis objetivos estratégicos listados acima estão refletidos na agenda de mulheres, paz e segurança.

Dessa maneira, vale registrar que, embora se reconheça a dificuldade de traduzir a Década das Conferências em soluções concretas para os problemas a que se dedicaram (LINDGREN-ALVES, 2001), ao menos no que diz respeito à Conferência de Pequim, os documentos finais lograram impulsionar a adoção, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, de um corpo de resoluções diretamente relacionadas a recomendações neles contidas. Portanto, a agenda de mulheres, paz e segurança dá testemunho da importância das conferências multilaterais dos anos 1990 – consolidada, ademais, na consagração da indivisibilidade e da aplicabilidade universal dos direitos humanos.

2.4. O caminho até a Resolução 1325 (2000) do CSNU

Em março de 2000, o Conselho de Segurança emitiu comunicado à imprensa por ocasião do Dia Internacional da Mulher (08/03), sob a presidência de Bangladesh, por meio da qual afirma que "a paz está inextrincavelmente ligada à igualdade entre mulheres e homens" [80]. Ao saudar os resultados de Pequim, o comunicado enfatiza o acesso igualitário das mulheres às estruturas de poder como essencial para a manutenção e a promoção da paz. Menciona que as mulheres constituem

80 Documento SC/6816; GHISLENI (2011, p. 148).

a maioria das vítimas de violência sexual durante conflitos, bem como formam a maior parte dos refugiados e dos deslocados internos, enquanto são sub-representadas nas decisões envolvidas. O texto conclui com recomendação de política "ativa e visível" de aplicação transversal da perspectiva de gênero em todas as respostas a conflitos armados.

Antes, a presidência de Bangladesh havia tentado negociar projeto de resolução sobre a participação das mulheres na paz, no que encontrou resistência, especialmente dos P5 (SECURITY COUNCIL REPORT, 2010). Ainda assim, com apoio de Canadá, Mali, Jamaica e Namíbia, que também exerciam mandatos eletivos no CSNU, logrou incluir linguagem nesse sentido, pela primeira vez na história do Conselho, em duas declarações presidenciais: "Maintaining peace and security: Humanitarian aspects of issues before the Security Council", que nota a situação especial de mulheres e crianças, e "Maintenance of peace and security and post-conflict peace-building"[81], que chama a atenção para as necessidades de mulheres ex-combatentes e para o papel das mulheres na resolução de conflitos e na consolidação da paz.

Em abril, durante a presidência do Canadá, a Assessora Especial do SGNU sobre Questões de Gênero e o Avanço da Mulher, Angela King, foi convidada para falar ao Conselho de Segurança sobre a situação das mulheres sob o Talibã no Afeganistão. Em junho daquele mesmo ano, foi realizada a 23ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, intitulada "Mulher 2000: Igualdade de gênero, desenvolvimento e paz para o século XXI". A Declaração Política adotada durante a Sessão Especial retoma os documentos finais de Pequim e estabelece compromisso entre os Estados membros de construir um mundo onde mulheres e homens possam desfrutar de igualdade, desenvolvimento e paz no século XXI[82].

Em julho, a Jamaica convocou debate aberto sobre a prevenção de conflitos armados e adotou declaração presidencial que reconhece o importante papel das mulheres e salienta a importância de sua maior

81 Documentos S/PRST/2000/7 e S/PRST/2000/10.

82 Documento A/RES/S-23/2.

participação em todos os aspectos da prevenção e solução de conflitos[83]. Em agosto, foi divulgado o Relatório do Painel sobre Operações de Paz da ONU, conhecido como Relatório Brahimi, em reconhecimento a Lakhdar Brahimi, que dirigia o painel. Em suas recomendações voltadas para aprimoramento da liderança das missões de paz, o Relatório sugere que o Secretário-Geral da ONU busque representantes e comandantes "representing a broad geographic and equitable gender distribution"[84]. Todos esses são importantes antecedentes da adoção da Resolução 1325 (2000).

Em 2000, a Namíbia exercia seu primeiro mandato eletivo no CSNU e celebrava dez anos da independência da África do Sul e da conclusão do Grupo de Assistência das Nações Unidas à Transição naquele país, que deixou um legado de igualdade entre mulheres e homens para a sociedade namibiana. A grande presença feminina em postos civis da missão (40% do total) teria influenciado a formação das instituições do novo país e facilitado mudanças sociais relativas ao lugar da mulher naquela sociedade (LAHOUD, 2020).

Em maio, a Namíbia organizou, em parceria com o então DPKO, evento intitulado "Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations", no contexto da elaboração do Relatório Brahimi. O evento resultou na adoção da Declaração e do Plano de Ação de Windhoek. A Declaração de Windhoek afirma:

> In order to ensure the effectiveness of peace support operations, the principles of gender equity and equality must permeate the entire mission, at all levels, thus ensuring the participation of women and men as equal partners and beneficiaries in all aspects of the peace process, from peacekeeping, reconciliation and peacebuilding, towards a situation of political stability in which women and men play an equal part in the political, economic and social development of their country.

83 Documento S/PRST/2000/25.

84 Documento S/2000/809.

O Plano de Ação de Windhoek contém extensas recomendações relativas à incorporação de mulheres em nove áreas de atuação das missões de paz, a saber: negociação de acordos de paz; mandatos; liderança; planejamento, estrutura e recursos; recrutamento; treinamento; procedimentos; monitoramento, avaliação e prestação de contas; e divulgação para o público. Grande conquista dos organizadores foi transmitir os documentos finais do evento para o CSNU e lograr que fossem circulados como daquele órgão (documento S/2000/693).

Durante o mês de outubro de 2000, a Namíbia exerceria a presidência rotativa do Conselho de Segurança. Inicialmente, o governo namibiano tencionava dedicar o debate de turno a mulheres em missões de paz. Contudo, coalizão da sociedade civil que vinha trabalhando em resolução sobre mulheres e conflitos armados logrou contato com o chanceler daquele país e o convenceu a ampliar o escopo do texto do projeto de resolução[85]. Finalmente, o texto obteve o apoio de um membro permanente, o Reino Unido, que viria a se tornar país líder (*penholder*) do item "mulheres, paz e segurança" na agenda de trabalho do Conselho[86].

Tendo o tema angariado amplo interesse dos países-membros, em dois dias de debate aberto, a Resolução 1325 acabou adotada, por unanimidade, na 4213ª sessão do CSNU, em 31/10/2000[87]. Conforme se recorda Netumbo Nandi-Ndaitwah, então ministra da mulher da Namíbia e atual chanceler daquele país, as organizações da sociedade civil, especialmente as organizações de mulheres, foram cruciais para superar as resistências iniciais de alguns dos membros do Conselho à adoção de resolução temática sobre mulheres e conflitos. A Missão Permanente do Brasil, que não estava representado no Conselho à época, relatou que, do grupo da América Latina e Caribe, a Guatemala

85 "[...] one that combined peacekeeping with conflict prevention, peacemaking, and post-conflict recovery". ANDERLINI in DAVIES & TRUE (ed.), 2019, cap. 4.

86 Para uma avaliação do sistema de países líderes por temas do CSNU, ver PONTES, 2018, p. 164-173.

87 Comunicado à imprensa SC/6942.

participou do evento "em grande parte em função do papel das mulheres guatemaltecas no processo de paz naquele país [...]"[88].

Uma vez adotada, a Resolução 1325 teve poucos críticos – "[...] ou, pelo menos, poucos que abertamente se contrapunham à sua ambição principal"[89]. De fato, a Missão do Brasil relatou que:

> [...] embora nenhuma Delegação tenha manifestado oposição ao tratamento do tema pelo Conselho de Segurança, alguns países (China, Egito, Paquistão e Singapura) [...] ressaltaram a competência de outros órgãos das Nações Unidas – Assembleia Geral e ECOSOC – no exame da questão e que, portanto, era importante que os respectivos mandatos fossem respeitados, até mesmo como forma de se evitar duplicação de esforços.[90]

Dos eventos desde Pequim até o debate aberto do CSNU que marcou a adoção da Resolução 1325 (2000), percebe-se que países em desenvolvimento, notadamente Namíbia e Bangladesh, apoiados principalmente pela Jamaica e, em menor grau, pelo Mali, estiveram à frente do processo – e não os membros permanentes (BASU, 2016). Nesse sentido, a adoção da Resolução 1325 faz recordar a negociação da Carta das Nações Unidas, quando as delegadas de Brasil e República Dominicana tiveram de insistir pela menção explícita à igualdade entre homens e mulheres, em contraposição inclusive a delegadas do Norte.

Demonstrou-se, portanto, que a agenda de mulheres, paz e segurança foi fruto de décadas de articulação de movimentos civis de mulheres, com destaque para o impulso conferido, nesse primeiro momento, por países do Sul global, diretamente atingidos por conflitos armados. Avalia-se, a seguir, como o item "mulheres, paz e segurança"

88 Telegrama 2291 de Delbrasonu, de 28/10/2000.

89 KIRBY & SHEPERD, 2016, p. 373, tradução nossa. Merece menção, nesse contexto, projeto de resolução sobre o seguimento da Conferência de Pequim, na III Comissão da AGNU, adotado apenas no último dia de reunião, por dificuldade de "[...] conciliar a vontade dos integrantes do WEOG (Western European and Other States Group) de reter referência positiva à adoção da Resolução 1325 do Conselho de Segurança, referente a mulheres, paz e segurança, e a objeção frontal a qualquer menção ao tratamento pelo CSNU desse tema, defendido por Irã, Sudão, Argélia e outras delegações islâmicas" (Telegrama 3019, da Delbrasonu, de 05/12/2001).

90 Telegrama 2291, de Delbrasonu, de 28/10/2000.

foi sendo incorporado, durante os vinte anos da agenda, ao cotidiano do CSNU, bem como a posição dos membros permanentes e do Brasil, nos dois mandatos eletivos exercidos nesse período.

Capítulo 3
O arcabouço normativo da agenda de mulheres, paz e segurança

A seguir, serão detalhados os mandatos contidos em cada uma das onze resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança, com foco em suas consequências práticas. Serão identificadas ainda as declarações presidenciais do Conselho sobre temas da agenda, bem como mandatos pertinentes conferidos às missões de paz, recomendação do Comitê CEDAW sobre mulheres, paz e segurança, e as iniciativas tomadas pelo Secretariado ao longo dos últimos vinte anos em favor da inclusão de mulheres em temas de paz e segurança internacional.

3.1. Resoluções e demais textos aprovados pelo Conselho de Segurança

3.1.1. As Resoluções

A primeira resolução aprovada pelo Conselho de Segurança a tratar do papel que as mulheres exercem e que ocupam em conflitos armados foi a Resolução 1325, em 31/10/2000. Seu texto constitui a base de todas as ações empreendidas dentro da agenda, uma vez que estabelece os quatro pilares para consecução do objetivo de prover proteção e pleno acesso das mulheres, em igualdade de condições com os homens, a todos os aspectos necessários para a prevenção e a

resolução de conflitos armados, bem como à recuperação dos países após a superação da fase mais crítica de cada conflito e à construção da paz duradoura. Na mesma data, o item "Mulheres, paz e segurança" foi incluído aos "Assuntos temáticos" da agenda de trabalho do CSNU[91].

Após a aprovação do documento marco da agenda de mulheres, paz e segurança, o Conselho de Segurança da ONU levou oito anos até adotar a segunda resolução sobre o impacto diferenciado dos conflitos armados sobre mulheres. A Resolução 1820, de junho de 2008, reconhece a violência sexual como tática de guerra e confere mandato aos Estados membros para que reforcem medidas disciplinares militares, e que incluam treinamento a suas Forças Armadas sobre a proibição de todas as formas de violência sexual contra civis, especialmente mulheres e meninas. O texto, de autoria dos EUA, prevê a possibilidade de que grupos armados que praticam estupro e outras formas de violência sexual contra mulheres e meninas sejam incluídos em regimes de sanções.

Em outubro de 2009, a Resolução 1888, também de autoria dos EUA, que exercia ademais a presidência rotativa no Conselho quando o texto foi adotado, deu continuidade à Resolução 1820 do ano anterior. O texto confere mandato aos países para proteger mulheres e meninas da violência sexual durante conflitos armados. No mesmo ano, a Resolução 1889, proposta pelo Vietnã, em exercício eletivo no CSNU, reconhece obstáculos à participação de mulheres em processos de paz e prevê a adoção de indicadores para monitorar progresso. Em cumprimento a esse mandato, o relatório do SGNU de 2010 propõe 26 indicadores universais, com base nas quatro resoluções aprovadas até então[92].

Em dezembro de 2010, os EUA apresentaram novo projeto de resolução dedicado ao combate à violência sexual em conflitos armados. Em 16/12, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1960, que inovou ao prescrever a inclusão de reparações judiciais por crimes de

91 Fonte: Repertório da Prática do Conselho de Segurança da ONU, p. 800. Nova York, Nações Unidas: 2000-2003. Disponível em: <https://www.un.org/en/sc/repertoire/2000-2003/Chapter%208/Thematic/00-03_8_43%20Women%20and%20peace%20and%20security%20l.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

92 Documento S/2010/498. Não há registro de que a proposta tenha sido incorporada à prática da ONU.

violência sexual como parte integrante de processos de paz. De acordo com mecanismo estipulado, o SGNU incluirá, em seus relatórios anuais sobre violência sexual, lista de grupos armados suspeitos de prática sistemática de estupro ou de violência sexual em conflitos que constem da agenda do CSNU. Tais grupos são chamados a firmar compromissos de combate à violência sexual, assegurando que os perpetradores sejam responsabilizados.

Três anos depois, em 2013, os EUA voltaram a apresentar projeto acerca da violência sexual em conflitos armados. Por meio da Resolução 2106, o Conselho de Segurança aprofundou as reparações por violência sexual, e exortou pelo fim da impunidade por esses crimes. O texto aprovado explicita que homens e meninos são também vítimas desses crimes durante conflitos armados. De acordo com registro da Missão Permanente do Brasil, o principal ponto da negociação disse respeito à substituição da expressão "conflict-related sexual violence", do projeto original, pela expressão mais restritiva "sexual violence in armed conflict", a fim de circunscrever o escopo a conflitos constantes da agenda do Conselho[93].

Em outubro do mesmo ano, durante debate aberto promovido pela presidência rotativa do Azerbaijão, foi aprovada a Resolução 2122. O texto, de autoria do Reino Unido, enfatizou a importância da participação de mulheres em todas as etapas de prevenção, resolução e recuperação de conflitos armados. Em seu parágrafo operativo 16, encomendou estudo global sobre a implementação da Resolução 1325 (2000), de modo a subsidiar evento de alto nível em 2015. A Missão Permanente do Brasil anotou tratar-se do primeiro documento da agenda com foco na questão da participação política das mulheres, tendo as demais resoluções se concentrado na violência sexual em conflitos. A série telegráfica registra, ainda, que delegações reformularam a linguagem do projeto original de modo a refletir a necessidade de que

93 Telegrama 2156 de Delbrasonu, de 28/06/2013.

situações que não constituem ameaça à paz e à segurança não sejam objeto de exame pelo CSNU[94].

Em outubro de 2015, no contexto da publicação do Estudo Global sobre a agenda de mulheres, paz e segurança e da Revisão de Alto Nível sobre MPS, Espanha e Reino Unido apresentaram projeto de resolução conjunto, que originou a Resolução 2242. Em termos de inovações, o texto prevê a inclusão de crimes sexuais entre os critérios para listagem de indivíduos em regimes de sanções impostos pelo CSNU; estabelece o Grupo Informal de Peritos do CSNU sobre MPS; e relaciona a efetivação da agenda com o combate ao tráfico de armas pequenas e armamento leve. Além disso, inclui "non-United Nations forces" como possíveis perpetradores de abuso e exploração sexual. Durante as negociações, a França tentara eliminar essa inclusão, alusiva a alegações de crimes sexuais que pesavam contra a Operação Sangaris, que a França conduzia na República Centro-Africana (RCA)[95].

Meses depois, em março de 2016, o CSNU aprovou a Resolução 2272, centrada no reforço de medidas de combate ao abuso e à exploração sexual praticados por pessoal a serviço das Nações Unidas. O texto, proposto pelos EUA no contexto da crise de credibilidade envolvendo tropas atuando na RCA (WHALAN, 2017), saúda a iniciativa do SGNU de repatriar unidades militares ou policiais diante de evidência de violações sistemáticas, bem como de vetar a incorporação de pessoal com histórico de falha de conduta. Repete a menção explícita a tropas "non-United Nations", em especial na RCA. Além disso, confere ao SGNU mandato para avaliar se o país de nacionalidade dos funcionários envolvidos em abuso e exploração sexual tomaram medidas apropriadas para investigar e responsabilizar os perpetradores, e para utilizar a resposta oferecida pelos Estados membros a essas falhas de conduta como critério para desdobrar tropas em futuras missões.

94 Telegrama 3528 de Delbrasonu, de 21/10/2013.

95 Telegrama 2913 de Delbrasonu, de 13/10/2015.

Após hiato de três anos, em 2019 o Conselho aprovou duas resoluções dedicadas a mulheres, paz e segurança. Em abril, adotou a Resolução 2467, proposta pela Alemanha, que inscreve a violência sexual em conflitos armados como parte do fenômeno mais amplo da violência praticada contra mulheres e meninas em tempos de paz. Confere aos Estados a responsabilidade primária pela superação das causas profundas dessa violência, entre as quais nomeia a desigualdade estrutural e a discriminação contra mulheres. Propõe abordagem centrada em sobreviventes (em substituição a "vítimas"), a fim de reduzir o estigma associado à violência sexual. Inova também ao incluir homens e meninos como alvos desse tipo de violência. Durante o debate aberto promovido por ocasião da apresentação do projeto de resolução, foram convidados os laureados com o Nobel da Paz de 2018 – a refugiada iraquiana Nadia Murad e o médico congolês Denis Mukwege –, ambos reconhecidos por seu trabalho na promoção dos direitos de sobreviventes de violência sexual em conflitos armados.

Meses mais tarde, em outubro de 2019, foi adotada a Resolução 2493, que resgata o chamado à concretização da participação plena, igual e significativa (*full, equal, and meaningful*) de mulheres em negociações de paz, na manutenção da paz e no pós-conflito. Para tanto, o texto, de autoria da África do Sul, determina colaboração do CSNU com a Comissão de Consolidação da Paz. Solicita aos Estados membros aportes financeiros a programas de apoio do empoderamento econômico das mulheres residentes em países em conflito ou egressos de conflitos. Solicita ao SGNU que dê continuidade à Estratégia de Paridade de Gênero no Secretariado e nas agências da ONU e requer que inclua informações, em seu relatório ao CSNU sobre o tema, acerca da designação de conselheiras/os de gênero nas missões de paz e da participação de mulheres *peacekeepers* na execução de mandatos relativos a processos eleitorais, DDR e SSR. Pede também avaliação de progresso dos comitês de peritos dentro dos regimes de sanções no que tange aos mandatos conferidos pelas resoluções anteriores.

Em 28/08/2020, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 2538, de autoria da Indonésia. É a primeira da agenda MPS inteiramente dedicada à participação de mulheres militares, policiais e especialistas civis nas operações de manutenção da paz e missões políticas especiais, tema em que o país proponente detém propriedade: a Indonésia ocupava o 8º lugar entre os TCCs quando apresentou o projeto ao CSNU. O texto convoca a plena incorporação de mulheres nos esforços de paz da ONU, em todos os níveis, mas especialmente em posições de liderança, e inova ao incluir o assédio sexual, dentro e fora de missões de paz. É a primeira resolução do CSNU a tratar do tema.

Em votação realizada em 30/10/2020, o Conselho de Segurança deixou de aprovar, pela primeira vez, projeto de resolução sobre mulheres, paz e segurança. O texto circulado pela presidência de turno da Rússia foi considerado pela maior parte dos membros, mormente os europeus e os EUA, reiteração seletiva de resoluções prévias[96]. Segundo a imprensa, esses países teriam sugerido à Rússia transformar seu projeto de resolução em declaração presidencial, o que não foi aceito. O documento circulado sob a identificação S/2020/1054 terminou rejeitado por 5 votos a favor (África do Sul, China, Vietnã, Indonésia, e a proponente Rússia) e 10 abstenções (Alemanha, Bélgica, Estônia, EUA, França, Níger, Reino Unido, República Dominicana, São Vicente e Granadinas, e Tunísia).

Apresentadas as resoluções que compõem a agenda de mulheres, paz e segurança, avaliar-se-á a divisão temática, a representação geográfica dos países que propuseram os textos e o quadro parlamentar de sua aprovação. Quanto aos temas principais das resoluções, percebe-se significativa concentração na violência sexual (5 de 11 documentos, ou 45,5%). Esse adensamento leva alguns a considerar a agenda como mera face da proteção de civis. Tal simplificação não encontra guarida no conjunto dos documentos aprovados, nem nas iniciativas levadas a cabo pela ONU e pelos Estados membros. Não obstante, ao ver de

96 Telegrama 2573, de Delbrasonu, de 03/11/2020.

alguns autores: "In choosing to focus on sexual violence, the Security Council has reasserted its role as a protector of women, rather than as a supporter of women's emancipation" (OTTO, 2009, p. 15).

No que respeita à autoria dos projetos originais, demonstra-se que membros não permanentes no Conselho de Segurança desempenharam papel fundamental. Enquanto os EUA apresentaram cinco projetos de resolução, e o Reino Unido, dois (um deles em conjunto com a Espanha, no exercício de mandato eletivo), os quatro textos restantes são de autoria de membros não permanentes, além da já citada Espanha: Alemanha, África do Sul, Indonésia e Vietnã. A propósito, a chanceler indonésia, Retno Marsudi, registrou que a Resolução 2538 (2020) foi a primeira que seu país logrou aprovar em toda a história de participação do país no Conselho de Segurança da ONU[97].

Acerca do quadro de apoios recebidos por esses textos, observa-se que nove das onze resoluções que conformam a agenda (81,8%) foram aprovadas por consenso dos quinze países que integravam o Conselho de Segurança no momento de sua adoção. A Resolução 2272 (2016) foi adotada mediante abstenção do Egito, que ocupava assento eletivo naquele ano. Já a Resolução 2467 (2019) foi submetida a voto e aprovada, com abstenções de China e Rússia. Em comparação com outros temas da agenda do órgão, é um grau de convergência incomum.

O Brasil esteve no CSNU somente por ocasião da adoção da Resolução 1690(2010), a qual apoiou. Todavia, não é incomum que os autores de projetos apresentados ao Conselho de Segurança busquem apoio do conjunto dos Estados membros da ONU, demonstração de que seu texto reflete visão majoritária na Organização. Tanto assim que o Brasil, fora do Conselho, teve oportunidade de copatrocinar a Resolução 2538 (2020)[98].

97 Fonte: Ministério das Relações Exteriores da Indonésia. Disponível em: <https://kemlu.go.id/portal/en/read/1632/view/un-security-council-adopts-indonesias-resolution-on-female-peacekeepers>. Acesso em: 14 jun. 2022.

98 Despacho telegráfico 502, de 28/08/2020, para Delbrasonu.

3.1.2. Declarações presidenciais

As primeiras declarações presidenciais emitidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas que incluem a participação de mulheres em temas de paz e segurança precedem a adoção da Resolução 1325, em 2000. Como visto na seção 2.4, duas declarações presidenciais adotadas por Bangladesh, em março daquele ano, e uma, pela Jamaica, em julho, abriram precedente ao reconhecimento, pelo CSNU, do papel da população feminina na resolução de conflitos e na consolidação da paz.

A partir de 2001, o Conselho passou a emitir declarações presidenciais intituladas "Mulheres, paz e segurança", geralmente em outubro. A primeira (S/PRST/2001/31) reitera trechos da Resolução 1325 e reconhece avanços na aplicação da perspectiva de mulheres na ONU. No ano seguinte, a Declaração S/PRST/2002/32 condena o uso da violência sexual como arma de guerra, linguagem que viria a ser incorporada pela Resolução 1820 (2008). O texto solicita ao SGNU integrar MPS aos materiais de treinamento e incluir especialistas de gênero nas equipes que visitam missões de paz. Inclui chamado a que os países considerem, em operações humanitárias e em programas de apoio à reconstrução pós-conflito, a dificuldade das mulheres para obter titularidade de terras e ter acesso a recursos econômicos.

Em outubro de 2004, quando o Brasil estava no exercício de mandato eletivo no CSNU, o Conselho adotou a Declaração Presidencial S/PRST/2004/40, de mesmo título. O texto saúda a iniciativa do SGNU de elaborar estratégia de aplicação transversal da perspectiva de mulheres em todas as etapas da manutenção da paz, bem como em todos os relatórios temáticos e de país emitidos pelo órgão, e em projetos de reconstrução pós-conflito. Por fim, encomenda ao SGNU relatório a ser apresentado no ano seguinte[99].

No segundo ano do mesmo mandato brasileiro, em outubro de 2005, o Conselho emitiu a Declaração S/PRST/2005/32, que aplaude

99 Telegrama 2950 de Delbrasonu, de 29/10/2004.

a criação da PBC e insta a participação de mulheres na consolidação da paz. A Declaração enfatiza, ainda, a necessidade de que os países contribuintes de tropas e de policiais apoiem medidas de combate ao abuso e à exploração sexuais. O texto solicita relatórios anuais do SGNU ao Conselho sobre o tema, a começar de 2006[100].

De 2006 a 2008, foram adotadas quatro declarações presidenciais sobre temas correlatos à agenda MPS[101]. Em 2006, a Declaração solicitou ao SGNU compilar boas práticas e identificar lacunas no aumento da participação de mulheres na tomada de decisão sobre paz e segurança internacional. Em 2007, foram divulgadas duas declarações sobre MPS. A primeira, de março daquele ano, faz referência aos documentos finais de Pequim e da 23ª Assembleia Geral Extraordinária de 2000 e pede ao SGNU que crie "componentes de gênero" nas missões de paz. Em outubro, a segunda Declaração expressa preocupação com o baixo número de mulheres atuando como Representantes e Enviadas Especiais do SGNU e solicita aos Estados membros que apresentem candidaturas femininas. Além disso, exorta a cooperação entre Estados membros, ONU e organizações regionais com vistas à promoção de abordagens regionais para a implementação da Resolução 1325 (2000). A Declaração de 2008 reitera pedido ao SGNU para designar mais mulheres como suas Representantes e Enviadas Especiais.

Em 2010, ano que marcou o retorno do Brasil ao CSNU, foi adotada a Declaração Presidencial S/PRST/2010/22, dirigida à formulação de indicadores de monitoramento sobre MPS. Houve polarização entre França, Reino Unido e Áustria, de um lado, que favoreciam parâmetros globais, de aplicação imediata, e, de outro, Rússia e China, que insistiam em que eventuais critérios só deveriam ser aplicados a situações de conflito na agenda do CSNU. Brasil e Estados Unidos ajudaram a superar

100 Telegrama 3106, de Delbrasonu, de 01/11/2005. Os expedientes de 2004 e 2005 limitam-se a transmitir os textos das Declarações, sem comentários à negociação ou a pontos de vista defendidos pelo Brasil.

101 Documentos S/PRST/2006/42; S/PRST/2007/5; S/PRST/2007/40; e S/PRST/2008/39.

o impasse, ao defender indicadores para medir exclusivamente elementos da competência do CSNU, previstos na Resolução 1325 (2000)[102].

Em 2011, o Conselho adotou a Declaração S/PRST/2011/20, que congratula as representantes especiais do SGNU para a violência sexual em conflito armado e crianças em conflitos armados. Anuncia a intenção da ONU de conduzir avaliação abrangente sobre a efetivação da Resolução 1325 (2000), a ser publicada em 2015 – o que veio a constituir mandato da Resolução 2122 (2013). Solicita a atenção do SGNU, em seu relatório seguinte, ao papel das mulheres na prevenção de conflitos.

Já com o Brasil fora do Conselho, em outubro de 2012, o CSNU adotou a Declaração Presidencial S/PRST/2012/23, que saúda a contribuição de conselheiras de gênero nas missões de paz e solicita aos Estados membros desdobrar conselheiras de proteção de civis (Women Protection Advisers). Pede para que os ganhos auferidos nos direitos e no fortalecimento social de mulheres e meninas sejam preservados nas saídas e transições de missões de paz e incentiva a adoção de planos nacionais de ação sobre MPS. A Declaração Presidencial de 2014 (S/PRST/2014/21) tem foco nos riscos a que mulheres e meninas deslocadas internadas e refugiadas estão submetidas durante conflitos armados, principalmente a violência sexual.

Em junho de 2016, foi adotada a Declaração Presidencial S/PRST/2016/9, a mais recente emitida pelo Conselho de Segurança sobre o tema. O texto enfatiza o ganho de eficácia dos esforços de paz mediante a presença de mulheres. Defende o fortalecimento econômico e social de mulheres, e valoriza o papel de mulheres líderes na prevenção de conflitos. Reconhece as vulnerabilidades específicas de mulheres e meninas a ataques terroristas, ao mesmo tempo em que solicita a salvaguarda de seus direitos durante ações de contraterrorismo. Por fim, ao pedir mais financiamento dos Estados membros para a agenda MPS,

102 Telegrama 4396 de Delbrasonu, de 15/11/2010. A posição brasileira estava respaldada, ademais, pela proposta de 26 indicadores universais formulada pelo SGNU (S/2010/498).

salienta o potencial do Fundo de Consolidação da Paz para financiamento de projetos nessa área[103].

3.1.3. Os mandatos das operações de manutenção da paz

Desde a adoção da Resolução 1325(2000), os mandatos emanados do CSNU às operações de manutenção da paz passaram a incorporar responsabilidades relativas a mulheres, paz e segurança. A situação atual da incorporação da agenda MPS em parágrafos operativos dos mandatos das missões de paz, ou seja, aqueles que efetivamente determinam ações, é resumida na Tabela 1, anexa.

Nota-se que as dez missões de paz cujos mandatos foram aprovados após a Resolução 1325(2000) têm obrigação de implementar a agenda de mulheres, paz e segurança no terreno, com graus variáveis de abrangência. O atual mandato da MINUSCA sobressai-se como aquele com mais itens referidos à agenda (12), seguido da UNMISS (11), e da MINUSMA (9). Vale notar que as três atuam ao abrigo do capítulo VII da Carta da ONU (uso da força). Quanto aos componentes da agenda que mais aparecem nos mandatos, tem-se o incremento da participação de mulheres *peacekeepers* (todas as 10 missões consideradas) e a proteção de mulheres e meninas locais contra a violência sexual (6 de 10 missões). Também surgem como dignos de nota mandatos de redução de violência comunitária com atenção a gênero (*gender-responsive*) e de apoio à participação plena, igualitária e significativa (*full, equal and meaningful*) de mulheres no processo de paz supervisionado pela missão.

Conforme registra Uziel (2015), as missões de paz da ONU são historicamente tributárias de práticas e inovações incorporadas pelas grandes potências militares mundiais em intervenções que conduzem isoladamente ou por meio de coalizões, à margem da ONU, em terceiros países. Para o presente trabalho, são de particular interesse as/os conselheiras/os (ou assessoras/es) militares de gênero (*gender advisers*)

103 Telegrama 1611 de Delbrasonu, de 16/06/2016.

– atualmente presentes em todas as operações multidimensionais conduzidas pela ONU –, os pontos focais de gênero (Gender Focal Points) e os Female Engagement Teams, conhecidos pela sigla FET.

Os Female Engagement Teams aparecem com esse nome pela primeira vez em esforços de contrainsurgência empregados pelos Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Canadá no Afeganistão, entre 2009 e 2012[104]. Hoje reproduzidos nas missões da ONU, foram inovações criadas pelas forças armadas desses países, não como cortesia ao politicamente correto, mas como resposta a necessidades operacionais, colaborando para a consciência situacional[105] das tropas e a coleta de inteligência junto à população feminina local, cientes de que grupos terroristas se aproveitam da percepção de que mulheres são menos perigosas para recrutá-las[106]. Os FETs configuraram-se, assim, como *force multipliers* em teatros de operação que exigiam eficácia militar máxima. Uma vez que o papel de organizações militares nacionais é ganhar guerras, apenas subsidiariamente a intenção dessas unidades era promover os direitos das mulheres locais (EGNELL, 2016)[107].

Atualmente, Índia, Gana e Paquistão mantêm unidades femininas sob esse título na MONUSCO, e a Zâmbia mantém um FET na MINUSCA. Bangladesh mantém um FET na MINUSMA[108]. De acordo com a ONU, esses times, formados por psicólogas, médicas, enfermeiras, além de oficiais de informação, operação e logística, têm atribuição de criação de

104 Relato do general australiano McLachlan acrescenta Finlândia, Itália e Macedônia à lista de países que utilizaram FETs no Afeganistão (Australian Civil-Military Centre, 2014). No caso dos EUA, as integrantes dessas equipes, bem como aquelas que participaram da iniciativa antecessora – a Team Lioness, no Iraque –, escaparam da restrição imposta a mulheres a posições de combate, vigente até 2013 (WIBBEN, 2016).

105 Tradução de *situational awareness*, conceito empregado pelas Forças Armadas para designar os processos de atenção, percepção e tomada de decisão, com base em elementos do ambiente, a compreensão do seu significado e a projeção de seu estado no futuro próximo (MARQUES, 2020).

106 SJOBERG, 2014, p. 41-42.

107 Os FETs da Marinha norte-americana produziram poucos resultados nas vidas das mulheres afegãs, algumas das quais não teriam recebido nem mesmo as compensações prometidas em troca de informações privilegiadas. Serviram, porém, à narrativa de "salvação" que justificava a presença dos EUA (WIBBEN, 2016).

108 Em atenção a críticas, a ONU passou a conformar *mixed engagement teams*, compostos por 50% de mulheres e 50% de homens. O DPO define a competência dessas equipes como "unidades treinadas para o engajamento com todos os membros da comunidade e criadas para melhorar a consciência situacional dos comandantes dos batalhões" (BALDWIN & TAYLOR, 2020).

confiança e prestação de assistência à população feminina local, tal como: apoio psicológico, apoio à saúde, fortalecimento econômico, capacitação profissional, proteção contra a violência e o abuso de crianças, além de treinamento para mulheres policiais e militares locais[109]. Essa pluralidade de tarefas a que se dedicam os FETs pode ser, contudo, avaliada como falta de padronização de parte da ONU (BALDWIN & TAYLOR, 2020).

O Brasil foi instado pela ONU a conformar um Female Engagement Team por ocasião do convite recebido em novembro de 2017 para enviar 750 militares à MINUSCA[110]. Segundo se recorda um entrevistado que acompanhou o processo, o organograma proposto pela ONU para o batalhão brasileiro continha previsão de companhia de apoio, de 120 militares, que deveria abrigar o FET[111]. Era a primeira vez, em quase 70 anos de contribuição à ONU, que o Estado brasileiro via sua participação em missão de paz condicionada à inclusão de mulheres. Em abril de 2018, o Brasil comunicou à ONU que não poderia atender ao convite em razão de contingências *orçamentárias*[112].

Além de unidades militares voltadas para o relacionamento com as mulheres locais, em cumprimento à política intitulada "Gender Responsive United Nations Peacekeeping Operation" adotada pelo então DPKO[113], todas as missões de paz da ONU devem contar com conselheiras/os militares de gênero, unidades de gênero, e pontos focais de gênero. Essas estruturas, chamadas pelo DPO de "arquitetura de gênero", são encarregadas de estimular a colaboração entre todos os

109 Fonte: DPO/ONU. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/first-ever-female-pakistani-un-peacekeeping-team-receives-un-medals>. Acesso em: 14 jun. 2022.

110 Mensagem Oficial n. 927 para o Ministério da Defesa, de 23/11/2017.

111 De acordo com o requerimento feito pela ONU, a companhia seria composta por um quartel-general, um pelotão de logística/transporte, um pelotão de manutenção, duas unidades médicas de nível 1, e um pelotão a abrigar cooperação civil-militar, FET, capacidade militar mista e unidades de controle aéreo avançado. Os 120 militares seriam divididos entre todas essas funções. Além disso, o documento previa a possibilidade de que o FET do batalhão brasileiro fosse complementado com mulheres militares de outras nacionalidades.

112 HAMANN & MIR, 2019.

113 Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/english_gender_responsive_united_nations_peacekeeping_operations_policy.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

componentes das missões de paz com vistas à observação da agenda de mulheres, paz e segurança em todas as suas áreas de atuação[114].

Para tanto, as unidades de gênero funcionam diretamente vinculadas à liderança da missão e apoiam os diversos setores a desenvolver estratégias de aplicação e de monitoramento da igualdade entre mulheres e homens, tanto junto à população local quanto dentro das missões. A unidade de gênero da MONUSCO, por exemplo, promove o prêmio "Campeões de Gênero", conferido a funcionários da Missão "particularmente reconhecidos pela promoção da igualdade entre mulheres e homens em seu trabalho"[115]. Por sua vez, os pontos focais de gênero são responsáveis pelo apoio cotidiano aos setores no que tange à incorporação de mandatos de MPS. Em setembro de 2020, das dez operações de manutenção da paz que contam com unidades de gênero, sete encontram-se nos escritórios do(a) Representante Especial do SGNU[116].

No exercício do comando do componente militar da MINUSTAH, o Brasil teve experiência com unidades de gênero embrionárias. Em 2013, foi criada seção formada por representantes de cada país contribuinte de tropas ou de policiais, chamada de "Lady Point" ou "Point of Contact as a Lady", responsável por formar mulheres que atuavam na Missão para trabalhar questões de gênero em pontos conflituosos do Haiti (LIMA, 2015). Em 2017, ano do lançamento do Plano Nacional, a MINUSTAH era uma de nove missões que contavam com unidade de gênero (MORAES, 2017).

Segundo Costa (2018), duas estruturas funcionavam na MINUSTAH, encarregadas de lidar com violências doméstica e sexual e com denúncias de abuso e exploração sexual: a unidade de gênero, composta por civis e subordinada diretamente ao escritório da

114 Fonte: "Gender Equality and Women, Peace and Security Resource Package". Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/gewps19_respack_v7_eng_digital.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

115 *Echos de la MONUSCO*, v. X, n. 87, março-abril 2019. Tradução nossa.

116 Documento S/2020/946.

Representante do Secretário-Geral, dedicada ao primeiro conjunto de problemas; e a célula de gênero (que funcionava junto à célula de proteção de crianças) composta por assessores militares, subordinada ao *force commander* brasileiro, responsável pelo segundo conjunto de questões. A unidade de gênero criou rede de pontos focais, distribuídos pela área de atuação da MINUSTAH, encarregados de apoiar uma maior participação das mulheres nas decisões do país, bem como de dar voz a denúncias de assédio e exploração sexual. Com esse objetivo, foram realizados encontros, reuniões e treinamentos, com participação de representantes e líderes das comunidades locais, assim como dos três componentes da Missão.

A incorporação da "arquitetura de gênero" pelas missões de paz insere-se nas estratégias de paridade desenvolvidas pela ONU e tem alcançado resultados positivos. Porém, pesquisas recentes mostram que a presença de mulheres na liderança das operações de manutenção da paz é mais importante que a criação dessas estruturas. O incremento numérico das mulheres nas missões de paz, sem poder de decisão, dificilmente resulta na redução, por exemplo, de abuso e exploração sexual (SEA, da sigla em inglês) (KARIM & BEARDSLEY, 2017).

Além disso, conforme destaca uma entrevistada, funcionária das Nações Unidas, a inclusão de especialistas em temas de gênero, por si, não é capaz de influenciar a tomada de decisão, pelos governos dos países anfitriões, de medidas benéficas à população feminina. A sensibilização de autoridades das áreas de defesa e segurança para a adoção de uma perspectiva de mulheres, por exemplo, requer conhecimento técnico especializado, particularmente sobre SSR. Sem orçamento que possibilite às diferentes equipes das missões de paz contar com pessoal suficiente para o trabalho em conjunto, a consecução de mandatos relativos a mulheres, paz e segurança vê-se comprometida[117].

117 Entrevista concedida em novembro de 2020.

Antes de passar ao próximo ponto, vale registrar que, em anos recentes, China e, em menor escala, Rússia têm dificultado a introdução de linguagem a respeito de mulheres em mandatos de missões de paz. Analistas familiarizados com a dinâmica do CSNU avaliam que esses dois membros permanentes encontraram, nessa posição, que repetem na negociação do relatório anual do Comitê C-34 (vide capítulo 1), instrumento eficiente de barganha junto aos P3 (EUA, Reino Unido e França) sobre temas que seus governos consideram mais estratégicos[118].

3.2. A Convenção CEDAW

Além das resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança, fonte adicional de normas sobre mulheres, paz e segurança para todos os países é a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, da sigla em inglês), de 1979. Chamada de "tratado dos direitos das mulheres", é o instrumento internacional vinculante com o objetivo específico de proteger e promover os direitos humanos das mulheres, tanto no espaço público quanto no privado (NICODEMOS, 2005, p. 77). A Convenção possui um corpo permanente de monitoramento, o Comitê CEDAW, estabelecido em 1982, composto por 23 peritos. Os países signatários da Convenção, entre os quais o Brasil, devem prestar contas por meio da apresentação de relatórios periódicos. O Comitê é também responsável por emitir recomendações gerais sobre temas que afetam as mulheres, dirigidas a todos os Estados partes.

Em outubro de 2013, o Comitê exarou a Recomendação Geral 30, sobre mulheres na prevenção e em situação de conflitos e pós-conflito, referente às resoluções da agenda de mulheres, paz e segurança do CSNU. Conhecida pela sigla em inglês GR30, a Recomendação contém sugestões aos Estados para garantir que ações de implementação da agenda MPS sejam coerentes com a Convenção CEDAW, e que promovam o avanço

118 Telegrama 1393, de Delbrasonu, de 21/05/2021.

da igualdade entre mulheres e homens[119]. A partir da publicação, o Comitê CEDAW espera que os Estados partes incluam, em seus relatórios periódicos, avaliação sobre a implementação doméstica da agenda de mulheres, paz e segurança, de maneira que a Convenção e as resoluções do CSNU "reforcem-se mutuamente, especialmente em termos de prestação de contas"[120].

Entre as inovações propostas pelo Comitê CEDAW estão: recomendação de que a violência contra a mulher seja acrescentada pelos países no cumprimento do Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT, da sigla em inglês); atenção a mulheres e meninas como potenciais alvos de tráfico de pessoas em contexto de conflito e pós-conflito (tema até então não incluído nas resoluções do CSNU); extensão do rol de atores que podem estar envolvidos em abuso e exploração sexual, incluindo as forças armadas nacionais, forças policiais de fronteiras e agentes de imigração, além de prestadores de assistência humanitária; previsão de medidas de assistência a mulheres objeto de múltiplas discriminações (mulheres com deficiência, idosas e meninas, indígenas, integrantes de minorias étnicas, raciais e religiosas, mulheres vivendo com HIV/AIDS, entre outras) em função dos riscos específicos a que estão expostas durante conflitos; e proteção legal, na reestruturação do setor de justiça em situação de pós-conflito, do acesso de mulheres a todos os direitos da parcela masculina da população, inclusive direito a nacionalidade, propriedade, documentação e participação político-eleitoral.

Em dezembro de 2021, o Brasil optou por apresentar ao Comitê seus 8º e 9º relatórios periódicos de implementação, em procedimento simplificado[121]. No documento enviado pelo Brasil, não há referência à GR30, nem à agenda.

119 UN Women. *Guidebook on CEDAW General Rec. no. 30 and UNSC resolutions on Women, Peace and Security*. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/8/guidebook-cedawgeneralrecommendation30-womenpeacesecurity>. Acesso em: 14 jun. 2022.

120 *Ibidem*, p. 26. Tradução nossa.

121 Despacho telegráfico 954 para a Delbrasgen, de 29/12/2021.

3.3. Estruturas no Secretariado e iniciativas do Secretário-Geral

Ao longo da última década, a ONU buscou fortificar a implementação da agenda de mulheres, paz e segurança, seja em cumprimento a mandato expresso emanado das resoluções do CSNU, ou por meio da adoção de iniciativas em diversas áreas relacionadas a temas nelas incluídos. A primeira, que se destaca por seu impacto concreto, foi a criação, em 2009, do posto de Representante Especial para a Violência Sexual em Conflitos Armados, em cumprimento ao parágrafo operativo 4 da Resolução 1888 (2009).

O cargo foi concebido para

> proporcionar liderança coerente e estratégica, colaborar efetivamente para reforçar os mecanismos de coordenação existentes nas Nações Unidas e iniciar gestões de promoção diante, entre outras partes, dos governos, inclusive seus representantes militares e judiciais, bem como todas as partes de conflitos armados e a sociedade civil, a fim de enfrentar, tanto na sede como no terreno, a violência sexual nos conflitos armados, promovendo ao mesmo tempo a cooperação e a coordenação de esforços entre todas as partes interessadas [...].[122]

A primeira titular foi a sueca Margot Wallström, que viria a tornar-se chanceler em seu país.

Atualmente, a representante especial Pramilla Patten acompanha casos em 19 países ou regiões[123], assistida por uma equipe de peritos em estado de direito e violência sexual em conflitos ("Team of Experts on the Rule of Law and Sexual Violence in Conflict"), composto por funcionários do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, do DPO, e do PNUD. A equipe colabora com as missões de paz, com os escritórios nacionais da ONU e com a sociedade civil e a academia. Em nível regional, coopera com a União Africana, a Liga de Estados Árabes e outras organizações. Em nível global, a equipe

122 Documento S/RES/1888/2009.

123 Afeganistão, Bósnia e Herzegovina, Burundi, Colômbia, Côte d'Ivoire, Iêmen, Iraque, Líbia, Mali, Myanmar, Nepal, Nigéria, RCA, RDC, Síria, Somália, Sri Lanka, Sudão, Sudão do Sul (Darfur).

mantém interlocução com o Tribunal Penal Internacional, entre outros. A discussão a respeito do reforço do eixo de proteção contra a violência sexual será aprofundada na seção 5.1.

Em 2015, o então Secretário-Geral Ban Ki-moon lançou o "Senior Women Talent Pipeline", com o objetivo de ampliar a participação de mulheres em cargos de liderança civil em operações de manutenção da paz e missões políticas das Nações Unidas. O "Pipeline" consiste em cadastro de candidatas com mestrado ou equivalente, quinze anos de experiência em áreas determinadas em cada convocatória, fluência em inglês, e conhecimento desejável de árabe e francês. Em 2016, Ban Ki-moon criou o prêmio "Promotores Militares de Gênero do Ano" (Military Gender Advocate of the Year), que reconhece capacetes azuis que integram a agenda MPS a todas as atividades de manutenção da paz. O prêmio foi conferido, por dois anos seguidos, 2019 e 2020, ao trabalho de duas militares brasileiras: as comandantes Márcia Braga e Carla Araújo[124], respectivamente.

Por força da Resolução 2242 (2015), em 2016 foi constituído o Grupo Informal de Peritos do Conselho de Segurança sobre Mulheres, Paz e Segurança. Seu mandato inclui facilitar a adoção de abordagem sistemática e a coordenação de esforços empreendidos pelo Conselho na matéria. O Grupo realiza reuniões de discussão sobre a situação de países que integram a agenda do CSNU, com participação de representantes da ONU no terreno, de países-membros do Conselho e de especialistas do país em debate, e em MPS. Por seu caráter informal, as atividades do Grupo não constam do programa de trabalho dos órgãos subsidiários do CSNU. Apesar disso, a maioria dos países-membros do Conselho participa de suas reuniões[125].

O Grupo conta com presidência anual rotativa, exercida em conjunto por dois países, observando diversidade geográfica, supervisionada pelo Reino Unido (*penholder* da agenda no CSNU). A ONU Mulheres exerce

124 Em 2020, o prêmio foi concedido também à Major Suman Dawaini, da Índia, por seu trabalho na UNMISS.

125 Security Council Report 2020, p. 3.

a função de secretariado. Com relação à seleção dos países a serem examinados, as diretrizes estabelecem que deve ser buscada "diversidade, tanto geograficamente quanto em termos da fase do conflito – seja risco, ativo, em transição ou em recuperação". Até 2019, doze países ou regiões haviam sido objeto de reuniões do Grupo[126].

Em setembro de 2016, o português António Guterres assumiu o posto de Secretário-Geral da ONU. Em sua cerimônia de posse, em 12/09/2016, indicou que buscaria aprofundar as medidas tomadas internamente pela Organização em favor da paridade entre mulheres e homens. Assumiu o compromisso de, até o final de seu mandato, atingir a plena paridade nos níveis de subsecretários-gerais e secretários-gerais assistentes, incluindo representantes especiais e enviados especiais[127].

Em janeiro de 2017, uma força tarefa foi instituída para traçar um mapa do caminho (*roadmap*), incluindo parâmetros e prazos, até a paridade completa em todo o Sistema ONU[128]. Como resultado, foi lançada a Estratégia de Paridade de Gênero da ONU (United Nations-wide Strategy on Gender Parity), válida para o Secretariado das Nações Unidas[129].

Em 2018, como parte de sua iniciativa Action for Peacekeeping (A4P), o SGNU instituiu a Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado 2018-2028[130], em reforço significativo à iniciativa de seu antecessor de incrementar a participação de mulheres em operações de manutenção da paz. Se a A4P responde a mandato de incremento da eficiência das missões de paz, a Estratégia baseia-se na verificação, conhecida desde o Estudo Global de 2015, de que a participação de

126 *Ibidem*, p. 4.

127 Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech>. Acesso em: 14 jun. 2022.

128 Além do pessoal lotado em departamentos e escritórios nas sedes e nos escritórios regionais, o Sistema ONU engloba os órgãos subsidiários das Nações Unidas, seus programas e fundos, agências especializadas, institutos de pesquisa e treinamento, comissões técnicas e comissões regionais.

129 Fonte: ONU. Disponível em: <https://www.un.org/gender>. Acesso em: 14 jun. 2022.

130 Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2028-summary.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

mulheres em esforços de paz aumenta a eficiência, especialmente da proteção de civis, e a duração dos acordos de paz.

A Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado estipula metas numéricas de participação de mulheres em todas as modalidades abertas a militares e policiais em operações de manutenção da paz em uma escala de aumentos progressivos ao longo de 10 anos, até 2028. A demanda inédita de um nível mínimo de participação feminina é motivada, segundo o próprio SGNU, pela demora em atingir resultados na concretização da agenda de mulheres, paz e segurança.

De acordo com a Estratégia, em 2020 cada unidade militar nacional deveria ser composta por, no mínimo, 6,5% de militares do sexo feminino. Em 2028, esse nível deve estar em 15%, no mínimo. Em missões individuais (observadores militares e oficiais de Estado-maior), em 2019, a representação mínima esperada de mulheres por país era de 16%, devendo ultrapassar 25% em 2028. Para unidades policiais formadas[131], em 2019, a representação esperada de mulheres era de 9%, devendo chegar a 20% até 2028. O total de policiais enviados por país em missões individuais deveria conter, em 2019, pelo menos 21% de mulheres, devendo ultrapassar 30% em 2028. Por fim, entre agentes penitenciários[132], em 2019, os países deveriam garantir 26% de mulheres, ultrapassando 30% a partir de 2028.

Em 11/09/2018, o Brasil somou-se aos 150 países que endossam a Declaração de Compromissos Compartilhados da A4P[133]. Um ano depois, em 29/10/2019, no debate aberto anual do CSNU sobre MPS, saudou a adoção da Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado[134], que vem se refletindo em mudanças nos métodos de trabalho da ONU, particularmente no DPO e no DPPA. Desde 2019, os Estados membros vêm sendo sistematicamente informados de que candidatas terão

131 Modalidade ainda não experimentada pelo Brasil.

132 O Brasil enviou agentes penitenciários a serviço da ONU apenas ao Timor-Leste. A legislação vigente dificulta a cessão de brasileiros a esse segmento, cada vez mais demandado, de contribuição à paz (ver seção 5.2).

133 Fonte: ONU. Disponível em: <https://www.un.org/en/A4P/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

134 Despacho telegráfico 1104, para Delbrasonu, de 25/10/2019.

preferência, em igualdade de condições, em processos seletivos para preenchimento de vagas em missão individual. Postos exclusivos para militares e policiais do sexo feminino em missões de paz e missões políticas especiais também passaram a ser criados.

Entretanto, o maior número das vagas oferecidas pela ONU para missões individuais destina-se a posições de combate e demanda nível hierárquico intermediário. Dado o histórico de restrição de acesso da população feminina a esses postos, grande parte dos países contribuintes de tropas e de policiais encontra desafios no cumprimento das metas da Estratégia. Em 2020, apenas cinco dos 17 TCCs com mais de mil militares em missões de paz cumpriam a meta de 6,5% de mulheres em unidades formadas. De acordo com a Estratégia, os países que não atingem o patamar solicitado podem ser punidos com redução de vagas para seus militares – o que, até o momento, ainda não foi posto em prática (SHARLAND, 2020).

A fim de remediar a situação, o governo do Canadá lançou, em 2018, a Iniciativa Elsie, para acelerar a ampliação da participação de mulheres uniformizadas em operações de manutenção da paz. No quadro da Iniciativa, foi lançado o "Elsie Initiative Fund for Uniformed Women in Peace Operations", doravante Fundo Elsie, com o fito de financiar projetos nacionais de incorporação de mulheres, em consonância com as metas estipuladas pela Estratégia. O Fundo Elsie tem mandato inicial de cinco anos, operacionalizado pelo Escritório Multi-Partner Trust Fund do PNUD, e secretariado pela ONU Mulheres. Seus objetivos são ampliar conhecimento sobre as barreiras encontradas nos países ao desdobramento de mulheres uniformizadas em missões de paz da ONU; aumentar significativamente esse desdobramento, em nível global; expandir a base de mulheres militares e policiais elegíveis às vagas oferecidas pela ONU; e melhorar as condições de trabalho dessas mulheres no terreno.

A primeira convocatória de projetos para financiamento do Fundo Elsie foi lançada em 2019, enfocada em três áreas: identificação de

barreiras à participação de mulheres uniformizadas em missões de paz; ampliação dessa participação por meio de mentoria, investimento em infraestrutura, campanhas de recrutamento de mulheres ou treinamento pré-desdobramento específico para mulheres militares e/ou policiais; e pagamento de *premium* a unidades militares e policiais no mínimo 5% acima das metas da Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizadas 2018-2028[135].

Segundo funcionária do Secretariado, o Ministério da Justiça e Segurança Pública apresentou projetos na convocatória de 2019, voltados para a participação de policiais brasileiras em missões da ONU, os quais não foram selecionados. Na avaliação da entrevistada, o Brasil teria facilidade em obter recursos do Fundo Elsie em convocatórias futuras mediante coordenação dos órgãos pertinentes e apresentação de projetos mais acurados.

Conhecido o quadro normativo internacional e as principais iniciativas políticas da ONU associadas à agenda de mulheres, paz e segurança, passa-se, a seguir, ao panorama interno de efetivação desses compromissos pelo Estado brasileiro.

135 O *premium* oferecido é de aproximadamente 20% acima do reembolso pago normalmente pela ONU aos T/PCCs, com base em 20% do total do pessoal da unidade contemplada. O pagamento fica condicionado ao cumprimento do período previsto de desdobramento e pode ser estendido por dois períodos adicionais.

Capítulo 4
O Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança

O Plano Nacional de Ação representa a internalização formal, pelo Estado brasileiro, das obrigações internacionais investigadas no capítulo anterior. Lançado em 08/03/2017, com vigência inicial de dois anos, o Plano foi renovado por quatro anos adicionais em 29/03/2019, anúncio feito pelo ministro da Defesa, general Fernando Azevedo, durante a Conferência Ministerial de Operações de Manutenção da Paz da ONU, em Nova York.

A apresentação do Plano resume o processo de elaboração do documento e servirá como referência para as duas primeiras seções do capítulo, juntamente com o levantamento de expedientes diplomáticos e o resultado das entrevistas. Na seção 4.3, serão utilizadas informações colhidas por meio de entrevistas e de documentação.

4.1. Amadurecimento interno (2000-2015)

No intercâmbio de comunicações mantido pela Secretaria de Estado com a Missão Permanente em Nova York (posto diplomático que acompanha as atividades do CSNU e da Comissão sobre a Situação da Mulher – CSW), constam relativamente poucas referências à agenda de mulheres, paz e segurança entre 2000 (ano da adoção da Resolução

1325) e 2015, quando tiveram início as deliberações sobre possível plano nacional de ação. A apresentação do projeto e a aprovação da Resolução 1325, em 31/10/2000, foram objeto de relatos em expedientes que não chegam a conter avaliação brasileira sobre o mérito da iniciativa[136]. Recorde-se que o Brasil não integrava o Conselho naquele momento.

Durante o mandato brasileiro em 2004 e 2005, não se adotou resolução sobre mulheres, paz e segurança. Foram realizados, contudo, debates abertos e reuniões informais, das quais o Brasil participou. Em outubro de 2004, por iniciativa do Benin, foi realizada reunião informal (Fórmula Arria) para receber depoimentos de mulheres participantes de processos de paz na bacia do rio Mano (África Ocidental), em Ruanda, no Kosovo e no Sudão. A delegação brasileira sublinhou a relevância da colaboração entre o Conselho de Segurança e o ECOSOC (sob o artigo 65 da Carta) na implementação da Resolução 1325 (2000)[137].

Poucos dias depois, já sob presidência do Reino Unido, foi realizado debate aberto sobre MPS "[...] com participação de 50 oradores, revelando o interesse dos Estados membros na matéria". A Missão do Brasil anotou ainda que "[...] a parte reservada ao público na câmara do Conselho ficou quase toda ocupada por representantes de ONGs e pessoas interessadas, algo incomum na prática dos debates temáticos realizados pelo CSNU e que deixa claro o interesse atribuído pela sociedade civil ao assunto". Em sua intervenção, o Brasil afirmou-se comprometido com o aperfeiçoamento da Resolução 1325 para torná-la "mais eficaz e universal". Defendeu que o Conselho avaliasse o papel das mulheres não apenas como "vítimas vulneráveis" dos conflitos, mas também como partícipes dos processos de paz, como agentes da reconstrução das sociedades e como capacetes azuis[138].

136 Telegramas 2291, de 28/10, e 2325, de 02/11/2000, de Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York.

137 Telegrama 2899, de Delbrasonu, de 25/10/2004.

138 Telegrama 2949, de Delbrasonu, de 29/10/2004. Em contraste, expediente posterior avalia que os discursos, apesar de numerosos, tiveram caráter protocolar, o que denotaria "dificuldade dos países em ver discutidos no CSNU temas que fogem a questões relacionadas à paz e à segurança internacional". A comunicação julga "acertada" a "insistência brasileira" em "referir esses temas aos outros órgãos das Nações Unidas (em especial o ECOSOC), que,

Em outubro de 2005, a Dinamarca convocou reunião informal sobre mulheres, paz e segurança. No mesmo mês, foi realizado debate aberto sobre MPS, desta feita sob presidência da Romênia. Novamente, a Missão do Brasil relatou elevado número de oradores e presença da sociedade civil como indicativos do interesse suscitado pelo tema. Em sua intervenção, a delegação brasileira voltou a apoiar a colaboração entre o CSNU e o ECOSOC, acrescentando a Comissão de Consolidação da Paz ao rol de parcerias sugeridas. Sugeriu que os termos da Resolução 1325 (2000) fossem incorporados aos mandatos das missões da paz[139].

No exercício do mandato seguinte (2010-11), conforme visto na seção 3.1.1, o Brasil esteve presente na adoção da Resolução 1690, de 2010. Em debate aberto sobre mulheres, paz e segurança realizado em 26/10/2010, a delegação brasileira opinara: "Os planos nacionais são veículos importantes para esse objetivo, se eles também incluem a participação de um amplo espectro de atores, inclusive a sociedade civil. É também importante que os planos de ação sejam apoiados por financiamento adequado"[140]. Não chegou a aventar, todavia, a possibilidade de que o Brasil viesse a contar com instrumento nesses moldes.

Achado relevante da pesquisa é o fato de que, até o final do mandato brasileiro de 2010-2011, as comunicações diplomáticas sobre a agenda de mulheres, paz e segurança não fazem menção ao Ministério da Defesa (MD), nem às Forças Armadas. Embora o Brasil se encontrasse no ápice do envio de militares à Missão da ONU no Haiti, chegando aos primeiros lugares da lista de países contribuintes de tropas, os documentos adotados no âmbito da agenda não enfatizavam a participação de mulheres em operações de manutenção da paz. Pode-se afirmar, assim, que a conexão entre a agenda MPS e a participação do Brasil na MINUSTAH ainda não

embora possam agir em coordenação com o CSNU, devem ter primazia no tratamento dessas questões" (Telegrama 3078, de Delbrasonu, de 08/11/2004). Não se encontrou expediente adicional nessa linha, a qual pareceria de resto infecunda, tendo presente a inclusão do item "mulheres, paz e segurança" na agenda do Conselho anos antes.

139 Telegrama 3105, de Delbrasonu, de 01/11/2005.

140 VIOTTI, DUNLOP & FERNANDES (org.), 2014, p. 371.

havia sido feita. O caminho conducente a esse vínculo, crucial para a internalização, foi trilhado primeiramente no Ministério da Defesa, como veremos a seguir.

4.2. Processo de elaboração do Plano Nacional de Ação

Pode-se afirmar que o processo que levou à elaboração do plano de ação brasileiro dedicado a mulheres, paz e segurança teve início anos antes, com viés militar, no contexto da participação de tropas brasileiras na MINUSTAH. Em junho de 2010, o país abria seu primeiro centro de treinamento especializado em operações de manutenção da paz, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil "Sérgio Vieira de Mello" (CCOPAB), enquanto a ONU passava a padronizar conteúdos sobre prevenção de doenças sexualmente transmissíveis/HIV, violência sexual como arma de guerra e violência baseada em gênero, que precisavam ser ministrados pelos países contribuintes de tropas no treinamento prévio de seus militares[141].

Em dezembro de 2011, último mês do mandato brasileiro no CSNU, o Ministério da Defesa e a ONU Mulheres firmaram carta de intenções na área de "gênero, paz e segurança"[142]. Ao mencionar textualmente a Resolução 1960 (2010), copatrocinada pelo Brasil, bem como a Resolução 1325 (2000), o documento previa colaboração com o CCOPAB com vistas a "treinamento de tropas de paz em questões de gênero", e mencionava "atividades de cooperação sul-sul com demais centros de treinamento de tropas de paz na América Latina e na África". O convênio propôs, ainda, "identificação de ações, na esfera de competência do Ministério da Defesa, que contribuam para a implementação, no Brasil, da Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU". Como resultado desse convênio, em 2011 a ONU Mulheres passou a ministrar uma palestra sobre gênero a cada estágio de preparação dos militares para a MINUSTAH, "com

141 LIMA, 2015, p. 26.

142 *Ibidem*, p. 26.

diferença no campo do discurso e da sensibilidade para questões de gênero" (LIMA, 2015). Pouco depois, o programa temático de política externa do Plano Plurianual 2012-2015 passou a incluir o planejamento de ampliação da participação de mulheres civis e militares em operações de manutenção da paz no Haiti[143].

O segundo documento de interesse na cronologia do plano de ação brasileiro é o Protocolo de Intenções sobre políticas de gêneros para os quadros das Forças Armadas do Brasil, firmado em dezembro de 2013 entre o Ministério da Defesa e a então Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. O texto visava a "estabelecer compromisso" entre as duas estruturas governamentais para "conjugar esforços no diagnóstico, reflexão e elaboração de políticas e ações que promovam a igualdade de gênero em todas as etapas dos processos de construção de paz e segurança, por meio do preparo e emprego das Forças Armadas do Brasil". A fim de atingir tais objetivos, o Protocolo estipulava cinco diretrizes:

> a) diagnosticar as atribuições desenvolvidas nas tropas de paz e mapear as competências necessárias para a execução de atribuições pelas mulheres; b) contribuir na capacitação e treinamento das tropas de paz na perspectiva de gênero; c) fortalecer as práticas esportivas como instrumento de paz nos locais de atuação das Forças Armadas; d) estabelecer parcerias na construção do processo de prevenção das doenças sexualmente transmissíveis/HIV e no enfrentamento da violência sexual como arma de guerra; e e) construir estratégias de enfrentamento da violência baseada em gênero nos contextos humanitários.[144]

Essas diretrizes foram refletidas em cinco ações, de conteúdo idêntico, no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015[145]. Com base no Protocolo, o Ministério da Defesa concordou em participar de estudo conduzido em 2014 pela Rede de Segurança e Defesa da

143 BRASIL. Lei nº. 12.593 de 18 de janeiro de 2012.

144 Fonte: Ofício n. 15714/GM do Ministério da Defesa, de 27/12/2013.

145 LIMA, 2015, p. 21.

América Latina (RESDAL) sobre a situação das mulheres nas Forças Armadas em alguns países da região. Foi a primeira participação de órgão governamental brasileiro em levantamento relacionado à agenda de mulheres, paz e segurança no território nacional. Ainda que o estudo pretendido pela RESDAL não tenha sido concluído, as informações colhidas no Brasil resultaram na circulação, em 21/08/2014, do relatório "Perspectivas de gênero em operações de paz: o caso brasileiro", produzido por quatro pesquisadoras do Instituto Pandiá Calógeras, instituição vinculada ao MD[146].

A participação do Ministério da Defesa no estudo ensejou aproximação do Instituto Igarapé, *think tank* que desde 2012 contava com núcleo dedicado à agenda MPS, com o Ministério das Relações Exteriores. O Igarapé tencionava organizar evento, em parceria com o MD, para divulgar os resultados da pesquisa e impulsionar a internalização da agenda de mulheres, paz e segurança[147]. Em 13/03/2014, realizou-se, no Instituto Rio Branco, seminário internacional intitulado "Mulher, Paz e Segurança no Brasil: construindo pontes e superando desafios". Participaram o Diretor do Departamento de Organismos Internacionais e o chefe da Divisão de Paz e Segurança Internacional do Itamaraty; o Diretor do Instituto Pandiá Calógeras; além de representantes do MD e das três forças singulares, do Ministério Público Militar e do corpo diplomático em Brasília. Foi a primeira colaboração entre o Itamaraty e o Ministério da Defesa em torno da agenda de mulheres, paz e segurança.

Um dos resultados do seminário foi a possibilidade de "criação de um grupo de discussões interagencial que inclua representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Forças Armadas e polícia, além da sociedade civil, para identificar e ajudar a promover políticas e iniciativas relevantes em prol da igualdade de gênero"[148].

146 PEREIRA, LIMA, ALMEIDA & FRANÇA (2014).

147 Entrevista concedida em agosto de 2020.

148 Fonte: Instituto Igarapé. Disponível em: <https://www.resdal.org/assets/evento-igarape-mar2013-reporte.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

A agenda contava 14 anos, e o Brasil tinha passado por dois mandatos no CSNU, quando os primeiros passos em direção à internalização, pelo governo brasileiro, foram dados[149].

Em novembro de 2014, o CCOPAB realizou o *workshop* regional "Mulheres em Peacekeeping", com participação de países-membros da Associação Latino-Americana dos Centros de Treinamento de Operações de Paz (ALCOPAZ). O evento ofereceu oportunidade para que mulheres em missão no terreno e mulheres de comunidades locais onde essas missões ocorrem pudessem compartilhar sua visão sobre a agenda e suas experiências no campo[150].

No ano seguinte, o diálogo entre o MRE e o MD em torno da agenda se intensificou. Em maio de 2015, o Instituto Pandiá Calógeras, que contava com linha de pesquisa sobre perspectiva de gênero em operações de manutenção de paz da ONU[151], promoveu diálogo intitulado "O Brasil e a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas". O evento contou com participação do MRE, do Exército, e de representantes da UnB e da ONU Mulheres, entre outros. O principal assunto discutido foi "a potencialidade, a oportunidade e a conveniência da adoção de um Plano Nacional de Ação (PNA), por parte do Brasil", como mecanismo de implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e das demais resoluções que tratam do tema de Mulheres, Paz e Segurança[152].

Entre junho e julho, foram mantidas conversas informais entre o MD e o MRE, instrumentais na formação de uma posição favorável dos dois ministérios envolvidos nas ações que se desenhavam como motores da agenda MPS no Brasil. Serviu de mote a ampla repercussão do Estudo Global elaborado por ocasião do 15º aniversário da Resolução 1325,

149 Segundo se recorda a embaixadora Maria Luisa Escorel, no primeiro encontro informal do GTI, a SPM identificou diversas ações incluídas no Plano Plurianual 2012-15 e no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-15 atinentes a mulheres, paz e segurança. Contudo, a agenda ainda não era referência para essas ações.

150 LIMA, 2015, p. 29.

151 Fonte: Portaria Normativa n. 678, de 20/03/2015.

152 Fonte: MD. Disponível em: <https://pandia.defesa.gov.br/pt/agenda-pandia/279-o-brasil-e-a-resolucao-1325-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas> (página posteriormente retirada do ar).

em particular a maior durabilidade de acordos de paz construídos com participação de mulheres. O contexto externo e interno, mobilizado pela participação na MINUSTAH, catalisou entendimento de que eventual plano brasileiro deveria ser instrumento de política externa na área de paz e segurança.

Nesse momento, de acordo com as entrevistas, chegou-se a explorar a possibilidade de que o plano fosse dotado de orçamento próprio. Entretanto, os órgãos implicados não se consideravam em condição de dispor de parcela de seu orçamento para destinar às novas ações. Ao mesmo tempo, avaliaram que a crise econômica atravessada pelo país desaconselhava a tentativa de obter orçamento adicional. Logo, acordou-se que as atividades do futuro Plano seriam levadas a cabo mediante adaptações de rotinas e procedimentos, por meio do aproveitamento de capacidades instaladas.

Em agosto de 2015, o MRE convocou reunião informal com representantes do MD, das três Forças Singulares, do Ministério da Justiça e da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, com participação da ONU Mulheres e do Instituto Igarapé, com vistas a dar continuidade à discussão sobre a oportunidade e a conveniência de que o Brasil contasse com um plano nacional sobre MPS. Foram debatidos os resultados do Estudo Global. Foi também destacado que o Chile contava com plano nacional e impulsionava a discussão da agenda no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Como encaminhamento da reunião informal, solicitou-se aos participantes consultar as chefias de suas respectivas instituições para verificar o interesse na conformação de grupo de trabalho interministerial, sob a coordenação do Itamaraty, encarregado de elaborar texto organizado em torno dos quatro eixos da Resolução 1325. Após deliberação desse grupo, o texto seria submetido aos ministros para aprovação.

Em 13/10/2015, o Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas participou de debate aberto no CSNU por ocasião do 15º aniversário da Resolução 1325. Em seu pronunciamento, anunciou o

início dos trabalhos de elaboração de plano nacional de implementação da agenda de mulheres, paz e segurança[153]. O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de elaborar o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança reuniu-se pela primeira vez em 30/11/2015. Segundo a apresentação do Plano: "A partir de janeiro de 2016, o GT promoveu sessões plenárias mensais para discutir a elaboração do PNA brasileiro. Desde junho daquele ano, comitê de redação passou a reunir-se no período intersessional"[154].

No GTI, não houve representação do Congresso Nacional. É digna de nota a participação, em caráter *ad hoc*, do consultor legislativo de defesa nacional e segurança pública da Câmara dos Deputados, Vítor Hugo de Araújo Almeida. Em 2018, o ex-oficial das Forças Especiais do Exército Brasileiro viria a ser eleito deputado federal por Goiás sob o nome Major Vítor Hugo e chegaria a exercer a liderança do governo na Câmara entre fevereiro de 2019 e agosto de 2020. Em entrevista para o trabalho, o deputado esclarece que sua participação se deu por meio de parecer encomendado por parlamentar em 2015[155], apresentado à Comissão de Gênero do MD no bojo das discussões internas sobre a pertinência de um plano nacional.

Em fevereiro de 2016, com os trabalhos do Grupo Interministerial em marcha, a participação de mulheres foi incluída em consulta informal realizada pelo Instituto Pandiá Calógeras em preparação a Debate Temático de Alto Nível da ONU sobre Paz e Segurança Internacionais[156]. Em março do mesmo ano, o MRE organizou, em parceria com o Instituto Igarapé e a ONU Mulheres, oficina intitulada "A consolidação da estratégia do Brasil sobre mulheres, paz e segurança: da agenda global ao contexto nacional". Durante o evento, foi lançado estudo comparativo de planos

153 Telegrama 2908 de Delbrasonu, de 13/10/2015.

154 BRASIL, 2017, p. 34.

155 "Mulheres nas Forças Armadas Brasileiras: situação atual e perspectivas futuras". Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/2015-291-estudo-sobre-mulheres-nas-forcas-armadas-vitor-hugo2vs.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

156 Disponível em: <http://folhamilitar.com.br/2016/05/instituto-pandia-debate-a-revisao-das-operacoes-de-paz-da-onu/> (Acesso em: 10 out. 2022).

nacionais, de autoria da representante do Instituto Igarapé no GTI, o qual ajudou a balizar a negociação. Embora sugira a adoção de indicadores, com metas temporais[157], não há registro, nas atas disponíveis, de que o assunto tenha sido deliberado pelo GTI naquele ano. Não se verificou tampouco referência aos indicadores recomendados em 2010 pelo CSNU (seção 3.1.2).

A última reunião do GTI ocorreu em 19/10/2016, após a decisão do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. Ao ver dos integrantes do Grupo, o texto, àquela altura concluído, representava cumprimento de obrigação internacional do Estado brasileiro que não deveria ser afetado pela conjuntura política. Acordou-se que cada uma das quatro pastas ministeriais representadas colheria anuência de seu respectivo titular, o qual assinaria apresentação a capear o Plano Nacional de Ação. Tendo em vista as mudanças na titularidade das pastas, o processo mostrou-se mais lento que o esperado. Os quatro textos de apresentação apenas foram concluídos no início de 2017, razão pela qual se aguardou pela data simbólica de 8 de março, Dia Internacional das Mulheres, para o lançamento do Plano.

No que tange à participação da sociedade civil, encorajada pela ONU na formulação de planos nacionais, registre-se que durante o período de funcionamento do Grupo Interministerial foi lançada, pelo MRE, uma página eletrônica dedicada à coleta de sugestões. Entretanto, o texto em elaboração não chegou a ser compartilhado na página, nem foram divulgadas as propostas recebidas. Assim, não há parâmetro para avaliar a mobilização da sociedade civil em relação ao assunto, nem a maneira pela qual as demandas coletadas foram incorporadas à versão final do PNA (DRUMOND & REBELO, 2018).

Em paralelo à consulta governamental online, o Instituto Igarapé manteve interlocução informal com organizações da sociedade civil durante o trabalho de elaboração do texto, em 2016[158]. O diálogo com

157 Sumário disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/2016-03-31-relato-oficina-mps-v-igarape.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

158 Entrevista concedida em setembro de 2020.

a Anistia Internacional resultou na sugestão de inclusão de atividades destinadas a mulheres refugiadas em território nacional. A sugestão mereceu boa recepção do Comitê Nacional para os Refugiados, vinculado ao Ministério da Justiça, e foi incorporada ao Plano. A inclusão de ações voltadas para refugiadas e solicitantes de refúgio no PNA foi considerada inovadora (DRUMOND & REBELO, 2018). Vale ainda notar que ocorreu antes que se pudessem imaginar as proporções tomadas pela crise de refugiados venezuelanos que levaram à conformação da Operação Acolhida, em 2018.

4.3. Revisão e extensão da vigência do Plano Nacional de Ação

De acordo com o texto do Plano:

> Ao final de 2018, o GT/MPS voltará a se reunir com vistas a avaliar a implementação do Plano em seu todo e proceder a eventuais ajustes necessários para seu aperfeiçoamento. A conveniência de elaborar novo PNA para o período subsequente será discutida pelo GT constituído para esse fim que apresentará suas recomendações às instituições e órgãos envolvidos.[159]

À luz do que precede, o Grupo de Trabalho Interministerial voltou a reunir-se, sob coordenação do MRE, em novembro de 2018. Desta feita, foram convocados os Ministérios da Defesa, da Justiça e a Secretaria de Políticas para Mulheres, que pertencia ao Ministério dos Direitos Humanos. Mais uma vez, a ONU Mulheres acompanhou as reuniões do GTI.

A retomada dos trabalhos do Grupo teve início com a realização do seminário internacional "Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança: implementação e revisão", em 01/11/2018, no auditório Paulo Nogueira Batista, no Itamaraty. Participaram, além de representantes dos quatro ministérios, da ONU Mulheres e do Instituto Igarapé, policiais e civis brasileiras com experiência em missões de paz, pesquisadores,

159 BRASIL, 2017, p. 63.

e diplomatas e militares do Canadá, país com o qual o Brasil acabara de estabelecer diálogo bilateral sobre MPS[160], e da Argentina, vizinho que compartilha desafios de defesa e mantém contribuição às missões de paz semelhantes aos brasileiros[161]. Os dois países foram convidados a apresentar a experiência de efetivação de seus respectivos planos nacionais, discussão a ser retomada no capítulo 5.

Após o seminário, foram realizadas quatro reuniões presenciais, entre dezembro de 2018 e fevereiro de 2019, além do intercâmbio de informações por meio eletrônico. Em um primeiro momento, a coordenação do GTI pediu aos ministérios envolvidos que compartilhassem resultados do PNA. De acordo com as entrevistas, o Grupo acordou que um ano e meio de vigência era pouco para avaliar a concretização das ações previstas no documento. Concordou, ainda, que faltava difusão de conhecimento sobre o Plano entre atores relevantes.

Passou-se, então, a discutir o futuro do Plano Nacional, em vista do fim iminente de seu período de vigência. As opções aventadas foram: elaborar nova versão do documento, atualizar partes do texto ou renovar o Plano original por período adicional. Além disso, por sugestão da ONU Mulheres, propôs-se aos ministérios participantes pensar em metas e indicadores voluntários de acompanhamento, a fim de facilitar a avaliação futura. De vez que a proposta encontrava previsão na Resolução 1889 (2009) do Conselho de Segurança e no próprio texto do PNA[162], os ministérios foram convidados a averiguar tal possibilidade.

O contexto político no Brasil era de polarização, às vésperas de eleição presidencial. Havia expectativa de que as equipes, especialmente nos ministérios da Justiça e dos Direitos Humanos, viriam a ser substituídas, qualquer que fosse o resultado. Essas razões teriam levado o GTI à avaliação unânime de que haveria pouco tempo hábil, até março de 2019, para redigir novo texto e, posteriormente, obter a anuência dos

160 Despacho telegráfico 373 para a Embaixada em Ottawa, de 17/12/2018.

161 Em novembro de 2020, a Argentina ocupava o 49º e o Brasil, o 50º lugar no ranking de TCCs.

162 BRASIL, 2017, p. 63: "[...] os Ministérios responsáveis pela execução do presente Plano, em seus respectivos âmbitos, estabelecerão mecanismos de acompanhamento de sua implementação".

ministros que assumiriam seus postos a partir de janeiro daquele ano. Assim, a opção restante seria propor aos novos titulares a extensão da vigência do texto original do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança.

A questão da dotação orçamentária também foi retomada por ocasião da revisão do Plano. Ao admitir que parte das atividades pôde ser efetivada mediante aproveitamento de capacidades instaladas, progressos ainda maiores podem ter sido limitados pela ausência de previsão orçamentária específica (DRUMOND & REBELO, 2018). Contudo, as circunstâncias explicitadas acima não estimularam aprofundamento do debate pelo GTI. Assim, a decisão a respeito de possível orçamento próprio para o Plano foi postergada.

Quanto a metas e indicadores, o Itamaraty e o Ministério da Justiça compartilharam propostas de parâmetros voluntários por meio eletrônico. O MRE elegeu dez atividades sob sua liderança e a Justiça, outras dez. Contudo, o Ministério da Justiça não chegou a autorizar a divulgação de seus parâmetros no portal eletrônico do Itamaraty. Dessa forma, o MRE é o único ministério que conta com indicadores e metas voluntários de cumprimento[163].

O último aspecto deliberado pelo GTI no contexto da revisão de 2018-19 foi a extensão da renovação que seria sugerida ao governo eleito. Ao longo das reuniões, consolidou-se visão de que os ministérios responsáveis se beneficiariam de maior duração para as atividades previstas. Assim, a extensão acordada foi de quatro anos. Em contrapartida, o MD, em particular, solicitou que o Grupo se reunisse, dentro do período de vigência, com maior frequência. Pediu ainda para que a segunda revisão tivesse início com antecedência maior em relação ao término da vigência do Plano, em 2023.

Em fevereiro de 2019 foram realizadas duas reuniões, com presença das equipes dos novos ministérios (Ministério da Justiça e Segurança

163 Disponíveis em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz/indicadores-e-metas-voluntarios-do-plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca>. Acesso em: 29 out. 2022.

Pública e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos). Também em fevereiro, o MRE foi comunicado da intenção do ministro da Defesa, general Fernando Azevedo, de participar da Conferência Ministerial de Operações de Manutenção da Paz da ONU, que seria realizada em Nova York no mês seguinte. O Itamaraty então consultou o MD sobre a oportunidade de aproveitar o evento de grande porte, que coincidiria precisamente com o término da vigência do Plano, para que o ministro anunciasse a renovação do documento. Com a concordância do MD, na reunião seguinte comunicou-se ao pleno do GTI a intenção de aproveitar a oportunidade para o anúncio, caso a extensão contasse com apoio de todos os ministros.

Segundo a ata da última reunião, em 28/02/2019, acordou-se que o texto final da proposta de extensão da vigência do PNA, após ajustes de forma, seria circulado pela coordenação do GTI até 08/03. A coordenação do GTI solicitou receber a confirmação do consentimento dos respectivos Gabinetes por correio eletrônico institucional, o que foi feito pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) por meio de Ofício datado de 21/03/2019. Já o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos confirmou concordância com a extensão da vigência do PNA em 25/03/2019.

Em 29/03/2019, na sede da ONU em Nova York, durante seu pronunciamento à Conferência Ministerial, o general Fernando Azevedo anunciou a extensão do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança nos seguintes termos:

> O Brasil reitera, ainda, o seu compromisso com a Agenda da Mulher, Paz e Segurança, demonstrado pela extensão da vigência de seu Plano Nacional de Ação por mais quatro anos, pelo cumprimento das metas fixadas de participação feminina pelas Nações Unidas e pelo aumento recente das oportunidades de capacitação, em estágios específicos para as mulheres.[164]

164 Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/brazilian-statement-portuguese.pdf.>. Acesso em: 15 jun. 2022. A renovação do PNA foi também incluída no discurso do Brasil no debate aberto do CSNU sobre MPS, em 29/10/2019.

Verifica-se, assim, a permanência de protagonismo concentrado no Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa. Nos capítulos seguintes, defende-se a necessidade de rever a estrutura do PNA brasileiro, muito voltado à participação de militares brasileiras em operações de manutenção da paz da ONU, em decorrência de mudanças no cenário interno e externo desde a elaboração do documento, em 2016.

Capítulo 5
Análise da concretização da agenda de mulheres, paz e segurança

A avaliação de progresso sobre mulheres, paz e segurança em termos globais cabe primariamente ao SGNU. Os resultados são apresentados por meio de relatórios anuais ao CSNU com base em atividades empreendidas ou acompanhadas pela ONU em processos de paz e transições políticas, missões de paz e missões políticas, promoção e proteção dos direitos de mulheres e meninas em situação de conflito e crises humanitárias, desarmamento e controle de armas, participação política e representação, recuperação econômica e acesso a recursos, estado de direito e acesso à justiça, prevenção e combate ao terrorismo, entre outros[165].

Do ponto de vista dos Estados membros da ONU, aqueles que contam com planos de ação sobre mulheres, paz e segurança normalmente usam esses documentos como referência para a avaliação de progresso nacional. Embora a estrutura axial da Resolução 1325 (2000) sirva de inspiração para muitos dos planos de ação, o conteúdo, o número de instituições envolvidas e o *status* normativo varia enormemente a depender de uma gama de fatores, entre os quais prioridades de política externa. Países recém-egressos de conflito tendem a concentrar esforços no fortalecimento do papel das mulheres em suas sociedades, enquanto

165 Documento S/2020/946.

países desenvolvidos costumam endereçar as ações de seus planos às mulheres dos países que recebem seus investimentos em matéria de paz e segurança (DRUMOND & REBELO, 2018).

Há estudos que elencam as características dos planos que mais revertem na concretização de ações (GIANNINI, 2016; FOLLY & GIANNINI, 2017; JACEVIC in DAVIES & TRUE, 2019). Algumas delas são: processo inclusivo de elaboração, plano de monitoramento e avaliação de resultados com base em intervalos temporais definidos, presença de liderança política clara, e previsão de orçamento próprio[166].

O Brasil ocupa posição singular nesse universo. Historicamente avesso a envolvimento em conflito armado direto, sem questões fronteiriças pendentes ou ameaças terroristas expressivas, o Brasil devotou seu atual Plano Nacional à atuação externa, com foco no engajamento em operações de manutenção da paz e missões políticas das Nações Unidas. A respeito de características do PNA, análise de 2018 encontrou:

> [...] lacunas quanto às estratégias de implementação, a exemplo da falta de clareza sobre como esses objetivos serão alcançados, a ausência de dotação orçamentária para executar as ações [...] e de marcos de avaliação e monitoramento que incluam indicadores, prazos e outros mecanismos capazes de guiar as ações institucionais e mapear o seu avanço.[167]

Conforme o capítulo 3, durante a elaboração do texto do Plano, os ministérios participantes do GTI avaliaram que ações empreendidas pelo governo em prol da igualdade entre mulheres e homens, antes mesmo da elaboração do documento, tornariam desnecessário financiamento adicional. O entendimento se manteve na revisão do Plano, dois anos depois. Quiçá mais relevante para o caso brasileiro, contudo, é o fato de que o Plano Nacional de Ação não está atrelado a ato normativo, não passou por processo legislativo, nem chegou a ser publicado como

166 De acordo com o Relatório do SGNU, apenas 24% dos 85 planos nacionais de ação adotados até julho de 2020 incluíam orçamento (Documento S/2020/946, p. 3).

167 DRUMOND & REBELO, 2018, p. 16.

portaria pelos ministérios que o elaboraram. Encontra-se publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao MRE, com apresentações assinadas por quatro ministros de Estado. Além disso, sua adoção e renovação foram comunicadas formalmente, por via diplomática, às Nações Unidas. Ainda assim, o PNA não está respaldado por ato que imponha força de execução a seus dispositivos.

Ao final de 2018, na retomada dos trabalhos do GTI, os ministérios alegaram que o intervalo de um ano e meio desde o lançamento seria muito curto para uma avaliação sobre a concretização de atividades. Quase quatro anos depois da adoção do PNA, continua difícil avaliar sua implementação. Isso leva a crer que a ausência de mecanismo de prestação de contas possa estar na raiz dessa dificuldade, conforme previsto pelas pesquisas citadas.

O Plano Nacional de Ação elenca 14 objetivos, organizados em quatro eixos, que contemplam 86 atividades. Apenas 10 delas contam com indicadores e metas de cumprimento – mesmo assim, válidas somente a partir de 2019. Além disso, algumas das atividades estão redigidas em forma de sugestão[168]. Como resultado da pesquisa, transparece o desconhecimento sobre a vigência do documento. Destarte, a maioria dos entrevistados com experiência em missão de paz revelou que veio a conhecer o PNA após o retorno ao Brasil. Três entrevistados que trabalham com temas incluídos no Plano, funcionários de ministérios responsáveis, declararam que vieram a saber da existência do documento no momento da entrevista.

Alguns países do entorno geográfico imediato, notadamente o Chile, a Argentina e o Paraguai, que contam com planos nacionais, compartilham situação de segurança semelhante à do Brasil e podem servir de base de comparação, no pertinente. Em 2009, o Chile tornou-se o primeiro país das Américas a adotar plano de ação sobre mulheres, paz e segurança. Em 2015, o país lançou a segunda edição do documento,

168 "Examinar", "Buscar", etc.

com vigência até 2018. Além dos homólogos dos quatro ministérios que assinam o PNA brasileiro, participa do plano do Chile o Ministério da Saúde. A principal inovação da segunda versão do plano chileno é a adoção de indicadores e metas de cumprimento, que incluem prazo de execução. O 2º Plano de Ação do Chile estipula que cada ministério deverá dedicar parcela de seu orçamento às atividades sob sua responsabilidade[169].

Cabe recuperar também a apresentação de representante da Argentina no seminário promovido pelo MRE em 01/11/2018. Segundo a diplomata, o plano argentino foi promulgado por decreto de 2015. Além das instituições homólogas aos quatro ministérios responsáveis pelo PNA brasileiro, estão envolvidos na implementação da agenda MPS naquele país: o Ministério do Interior; de Produção e Trabalho; de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia; de Saúde e Desenvolvimento Social; e da Fazenda. Ao promover "visão integral da paz", o plano argentino possui escopo externo (operações de manutenção da paz e humanitárias), mas também abrangência interna, com foco na aplicação transversal da perspectiva de gênero e no empoderamento das mulheres em organismos governamentais. Apesar de não prever orçamento próprio, conta com indicadores acordados entre os ministérios, elaborados em parceria com a ONU Mulheres. Pontos focais de cada ministério devem prestar informes periódicos à chancelaria, responsável pela coordenação[170].

O plano do Paraguai foi lançado em dezembro de 2015, com vigência de cinco anos. O objetivo de longo prazo do plano paraguaio é "contribuir à eliminação de todas as barreiras culturais que impedem a plena participação das mulheres em todos os âmbitos da sociedade humana". No prazo de cinco anos, o objetivo principal é promover a participação de mulheres na tomada de decisão institucional, nos processos de paz, na prevenção e resolução de conflitos. Além dos

169 Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la organización de las Naciones Unidas 1325/2000. Disponível em: <https://gnwp.org/wp-content/uploads/segundo-plan-de-accion-nacional-1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

170 Apresentação disponível em: <http://www.funag.gov.br/images/2018/Novembro/1-PlanoNacionalMulheres/Silvina.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

homólogos dos ministérios que assinam o PNA brasileiro, também respondem pelo plano paraguaio os Ministérios de Saúde e Bem-Estar Social e da Educação. Cada atividade está vinculada a indicadores de cumprimento. O plano do Paraguai cria um Conselho de Ministérios para a Implementação da Resolução 1325, do qual participam dois pontos focais por ministério, responsáveis por relatórios periódicos[171]. O texto não trata da questão orçamentária.

Vale mencionar, ainda, que a chancelaria do Uruguai anunciou, pelo Comunicado de Imprensa nº 112/20, de 30/10/2020, que o governo uruguaio ultima os trâmites para lançamento de plano de ação sobre mulheres, paz e segurança. Entre os países da região com planos de internalização da agenda, o Uruguai ocupa posição mais alta no ranking dos TCCs[172].

Passa-se, a seguir, ao exame da efetivação dos quatro eixos que compõem a agenda e o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança. Ao fazê-lo, tratar-se-á paralelamente da concretização levada a cabo pelas Nações Unidas, em nível mundial, e pelo governo brasileiro, em nível nacional.

A agenda de mulheres, paz e segurança tem escopo substantivamente mais amplo do que as missões de paz. Tanto assim que faz jus a item individual na agenda de trabalho do CSNU. Ironicamente, contudo, a mais distante das ambições originais do movimento pacifista de mulheres do pós-Guerra é uma das mais conhecidas aplicações da agenda: a incorporação de mulheres nas forças armadas e em operações de manutenção da paz (FEDERECI, 2019).

Quanto ao PNA, embora persista percepção de que se destina primariamente às Forças Armadas, em realidade apenas 25 das 86 atividades previstas são de responsabilidade primária ou exclusiva do

171 Plan Nacional de Acción – Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la República del Paraguay. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.peacewomen.org/sites/default/files/PARAGUAY-Action%20Plan.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

172 Em novembro de 2020, o Uruguai ocupava 17º lugar entre os TCCs, Argentina, 49º, Brasil, 50º, Paraguai, 79º e o Chile, 98º. A partir da saída do contingente da Marinha da UNIFIL, a posição brasileira deverá cair consideravelmente.

Ministério da Defesa. Há outras 14 cuja liderança o MD compartilha com o MRE e/ou com o MJSP. Ao Itamaraty cabe, por sua vez, responsabilidade primária por 34 atividades do Plano Nacional, compartilhando outras 14 com demais ministérios.

Não obstante, é inegável que a inclusão de mulheres, civis e militares, nos esforços da ONU no terreno é componente crucial, fartamente documentado, da agenda. Não por acaso é o único que dispõe de parâmetros universais de comparação – as metas da Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado da ONU[173]. Por essas razões, começaremos a análise de resultados pela participação de mulheres uniformizadas.

5.1. Incremento da participação de mulheres uniformizadas em operações de manutenção da paz

"Quando não houver mais ninguém, há a ONU. Gosto de pensar que contribuí, em doses homeopáticas, para a paz mundial".

Comandante Mônica Thuler, ex-assessora jurídica da UNIFIL, em evento comemorativo dos 20 anos da agenda MPS e 40 anos da Mulher na Marinha do Brasil

A participação de mulheres uniformizadas (militares e policiais) em operações de manutenção da paz é uma das dimensões mais estudadas da agenda MPS. Desde a aprovação da Resolução 1325(2000), foram identificados efeitos positivos de sua inserção. Entre eles, destacam-se a dissuasão do abuso e da exploração sexual; a promoção de reflexão, na população do país anfitrião, sobre padrões culturais de violência contra as mulheres; e a coleta de informações privilegiadas, junto a mulheres locais, que contribuem para a segurança da missão (REHN & SIRLEAF, 2002). Também se identificou que as *peacekeepers* servem de incentivo

173 A respeito, FEDERECI (2019, p. 251) afirma sarcasticamente: "A organização não somente apoiou o apelo à guerra nos Estados Unidos como também, em nome da igualdade, alistou mulheres para que, como os homens, tivessem o privilégio de matar outros seres humanos".

para que a população feminina local ingresse nas forças de segurança[174]. Na apresentação do Plano Nacional de Ação, destaca-se ainda que a presença de mulheres uniformizadas contribui para aumentar o senso de segurança da população local, facilita a desmobilização de mulheres ex-combatentes e a sua reintegração à sociedade. Além disso, estimula a participação das mulheres em eleições, como observado pela ONU no Timor-Leste e no Burundi[175].

Apesar de todos os benefícios comprovados, a inclusão de mulheres nas missões de paz ainda representa desafio para a ONU. Em 2015, constatava-se estagnação na participação de mulheres, que se encontrava em 3% dos componentes militares a serviço da ONU[176]. Em 2020, as mulheres representaram 5,1% desses contingentes.

As Nações Unidas conduzem operações em apoio à paz desde o final da década de 1940. Porém, apenas em 1992 uma mulher foi escolhida pelo secretário-geral para chefiar uma missão de paz. A britânica Margaret Anstee foi nomeada representante especial do SGNU para a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II). Uma década depois, em 2003, a indiana Kiran Bedi foi a primeira mulher selecionada para ocupar a função de Conselheira de Polícia da ONU e chefiar a Divisão de Polícia do DPO, posições que exerceu até 2005. A australiana Sandra Peisley foi a primeira comandante de componente policial de missão de paz, o que ocorreu na Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor-Leste (UNMISET), entre 2003 e 2005. Em 2007, a Índia enviou a primeira unidade uniformizada inteiramente feminina empregada em uma missão da ONU: a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL) recebeu um contingente de 105 mulheres policiais indianas.

Ainda levaria algum tempo para que uma mulher assumisse o posto de *force commander* de uma operação de manutenção da paz da ONU. Só em 2014 a general Kristin Lund, da Noruega, tornou-se comandante do

174 KARIM in DAVIES & TRUE (ed.), 2019, cap. 35.

175 BRASIL, 2017, p. 14-15.

176 KIRBY & SHEPERD, 2016, p. 374.

componente militar da Força das Nações Unidas de Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, 2014-2016), onde a representante especial também era mulher, Lisa Buttenheim. Em 2018, major-general Cheryl Pearce, da Austrália, foi nomeada comandante militar da mesma missão, função que exerce até a data. Apenas mais uma oficial chegou a comandar tropas a serviço da ONU: a brigadeiro-general Maureen O'Brien, da Irlanda, que comandou o componente militar da Força das Nações Unidas de Observação da Separação (UNDOF), no Golã, entre outubro de 2019 e julho de 2020.

Não obstante os exemplos de liderança, no mais das vezes as mulheres uniformizadas que servem à ONU não estão em posição de comando. A respeito, a professora Suzeley Mathias avalia:

> No caso de desastres naturais ou de operações humanitárias, é quase óbvio o espaço que existe para ser preenchido por contingentes femininos, assim como há em todas as atividades auxiliares, de apoio e em tarefas policiais. Porém, da mesma forma que nos países de origem, o desafio é a integração plena nas organizações de combate [...] onde resta muito a fazer.[177]

Com efeito, a participação de mulheres policiais em missões de paz tem crescido mais do que a de militares. Em 2015, quando foi lançado o Estudo Global, as mulheres representavam 10,2% dos componentes policiais. Em 2020, esse percentual chega a 15,1%. Quanto a agentes penitenciárias e oficiais de justiça (duas especialidades com as quais o Brasil ainda não contribui), a representação de mulheres está ainda mais alta: 29% em 2019, acima da meta da Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado[178].

Quanto a militares, percebe-se dificuldade partilhada pela maior parte dos TCCs no que tange à baixa representação numérica de mulheres nas Forças Armadas, discutida na seção 3.3. Sobre ela, incide outra

177 MATHIAS (org.), 2009, p. 10.

178 Documento S/2020/96.

questão crucial para compreender o desafio de aumentar a participação feminina em missões de paz: a crise orçamentária que se abate sobre a ONU. Desde a primeira década do século, a ONU vem contraindo sua presença no terreno em reação à pressão exercida pelos grandes doadores por missões menos onerosas. A partir de 2016, essa demanda passou a ser conjugada à diminuição das contribuições orçamentárias dos Estados Unidos, o maior financiador do sistema de segurança coletiva.

O orçamento das operações de manutenção da paz (aprovado em 2019 em US$ 6,5 bilhões)[179] ultrapassa em muito o orçamento regular da ONU (aprovado em US$ 3 bilhões)[180]. As quotas anuais obrigatórias devidas à ONU por todos os Estados membros incluem contribuição ao orçamento regular e às operações de paz. Esta última varia de acordo com cálculo complexo, chamado pela ONU de "capacidade de pagar", que leva em conta fatores como população, desempenho econômico e endividamento externo. Neste segundo orçamento, os P5 assumem responsabilidade maior que os demais países-membros.

Há décadas os EUA questionam o cálculo de sua quota obrigatória às operações de paz – a mais alta entre todos os Estados membros. A respeito, Neves (2010) registra: "Seus percentuais, que já ficavam abaixo do cálculo real, foram ainda mais reduzidos em 2000, para que se resolvesse a crise de insolvência nas Nações Unidas, devida à retenção, pelo Congresso dos Estados Unidos, dos pagamentos devidos à ONU"[181]. Ainda assim, a administração norte-americana pressiona por cortes substantivos de gastos nas missões de paz (FIGUEIRÔA, 2018), e contesta o sistema de cálculo, que considera injusto. Contraditoriamente, relatório do próprio governo dos EUA afirma que o sistema coletivo de segurança da ONU é mais eficiente, em termos de custos, do que operações conduzidas

179 Fonte: DPO/ONU. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>. Acesso em: 15 jun. 2022.

180 Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2019/12/1054431#:~:text=The%20UN%20General%20Assembly%20on,by%20Secretary%2DGeneral%20Ant%C3%B3nio%20Guteres>. Acesso em: 15 jun. 2022.

181 NEVES, 2010, p. 71.

unilateralmente[182]. A percepção no terreno também é de que, apesar do discurso oficial, interessa a Washington, por exemplo, manter o BINUH no Haiti, muito mais barato do que uma eventual intervenção militar[183].

De todo modo, a posição oficial mantida pelos EUA tem levado a seguidas reduções nos orçamentos aprovados para cada missão de paz, bem como nos números de tropas autorizadas pelo CSNU. Assim, no presente momento, as missões de paz enfrentam o desafio de executar mandatos altamente ambiciosos, mas com recursos orçamentários e de pessoal menores a cada ano. Diante das crescentes pressões sobre as tropas da ONU no terreno, a contribuição efetuada por mulheres nos três componentes das operações de manutenção da paz tem sido divulgada como solução para conferir maior eficiência e eficácia às missões de paz, com base em evidências colhidas no terreno.

As premiações recebidas pelas comandantes brasileiras Márcia Braga e Carla Araújo, mencionadas na Introdução, devem-se aos resultados obtidos na função de conselheiras militares de gênero (*gender adviser*), na redução de casos reportados de violência sexual no perímetro da MINUSCA. A comandante Márcia Braga recebeu o prêmio em 29/03/2019, em Nova York, durante a Conferência Ministerial de Operações de Paz da ONU. A comandante Carla Araújo, por sua vez, foi premiada em 29/05/2020, Dia Internacional dos *Peacekeepers*, durante cerimônia transmitida pela internet.

A metodologia inovadora desenvolvida pela comandante Márcia Braga preconiza o uso de equipes mistas (homens e mulheres) nas patrulhas realizadas pela Missão, resultando em recolhimento de informação qualificada junto à população feminina local, com consequente incremento da eficiência da proteção prestada a civis, inclusive significativa redução de ocorrências de violência sexual. Recomendações formuladas pela comandante em *briefing* perante a Comissão de Consolidação da

182 UN Peacekeeping – Cost Estimate for Hypothetical U.S. Operation Exceeds Actual Costs for Comparable UN Operation. Relatório do United States Government Accountability Office ao Congresso dos EUA, de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/690/689900.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

183 Entrevista concedida em novembro de 2020.

Paz redundaram em parágrafo incluído em documento endereçado ao CSNU por ocasião da renovação do mandato da MINUSCA em 2019[184].

Na opinião da comandante Carla Araújo, a presença de mulheres africanas, que dominam o idioma local, faz a diferença crucial nessas patrulhas. Em seu turno de serviço, a comandante Carla logrou expandir a rede de pontos focais de gênero a todos os setores onde há tropas da MINUSCA, alargando o perímetro coberto por patrulhas mistas e deixando de legado uma metodologia replicável de capacitação de pontos focais. Em sua experiência de treinar pontos focais, verificou ser preciso traduzir a Resolução 1325 em termos que homens compreendam, uma vez que a concretização necessita também do envolvimento deles.

Em que pese o inegável impacto positivo, largamente comprovado e louvado, da incorporação de mulheres uniformizadas nas operações de manutenção da paz, a ênfase exagerada nesses resultados contribui para uma instrumentalização, ou concepção unidimensional, da agenda de mulheres, paz e segurança (KIRBY & SHEPERD, 2016; DUNCANSON, 2016). Sem negar que o eixo de proteção tem importância intrínseca, não se deve perder de vista a ambição transformadora da agenda, que visa não apenas a remediar a violência sexual, mas a modificar seu substrato social e cultural, diminuindo sua ocorrência. Nessa linha de argumentação, o necessário engajamento de mulheres vai muito além de missões de paz e de negociações de paz, mas também deve acontecer em todas as instâncias decisórias – do desenho de políticas públicas em instituições de defesa e segurança, até o planejamento e monitoramento de eleições em situação de conflitos armados (BALDWIN & TAYLOR, 2019b).

Mesmo em suas limitadas funções, mulheres militares e policiais compartilham a experiência de precisar superar uma postura condescendente, ou protetora, do comando das missões de paz. Até aquelas que atuam em combate em seus países de origem não estão

184 Telegrama 2675, de Delbrasonu, de 30/10/2019.

imunes ao afã da liderança masculina de "poupá-las" de patrulhas e demais atividades operacionais. Confinadas aos quarteis-generais, essas mulheres não realizam todo seu potencial de contribuição ao desempenho da missão – a qual é fruto da interação com a população local[185].

Além disso, estudo recente realizado com 142 mulheres *peacekeepers*, de 53 nacionalidades (inclusive do Brasil) apura estigmas que circundam essas profissionais[186]. Muitos referem-se à sua reputação e a seu comportamento sexual. Há também relatos de questionamentos quanto à sua dedicação aos filhos, bem como de julgamento das solteiras por não estarem priorizando o casamento. A pesquisa revela ainda ser mal visto que se queixem de equipamento não adaptado, mesmo que o uso comprometa seu desempenho profissional.

O risco relatado de importunações, na forma de "piadas" e "brincadeiras", e de assédio sexual, faz com que muitas se isolem e evitem confraternizações, especialmente quando o consumo de álcool é permitido. Militares negras afirmam estar expostas a discriminações cumulativas. Apesar de tudo, a pressão por desempenho, em um ambiente majoritariamente masculino, é enorme, e as *peacekeepers* raramente denunciam essas condutas. O estudo recomenda que as militares sejam consultadas pelo DPO no que diz respeito às estratégias de inclusão de mulheres que desenvolve (VERMEIJ, 2020).

Do ponto de vista brasileiro, a participação de mulheres uniformizadas em operações de manutenção de paz da ONU iniciou-se nos anos 1990. Em 30/11/2020, as mulheres representavam 66,7% dos policiais brasileiros, 7,3% dos militares brasileiros em missões individuais e 2,3% do contingente da Marinha que partiria do Líbano em 2/12/2020[187]. Comunicada à ONU com mais de um ano de antecedência[188],

185 RUPESINGUE, STAMNES & KARLSRUD in DAVIES & TRUE (ed.), 2019, cap. 17.

186 Addressing Taboos and Stigmas Military Women in UN Peace Operations Experience. Disponível em: <https://theglobalobservatory.org/2020/10/addressing-taboos-stigmas-military-women-un-peace-operations-experience/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

187 Fonte: DPO/ONU. Vale mencionar que os números de militares e policiais em missão individual flutuam mês a mês. Além disso, a atual contribuição brasileira com policiais tem sido pequena, o que torna a avaliação de cumprimento das metas da Estratégia de Paridade de Gênero tarefa complexa (ver seção 5.1.4).

188 Despacho telegráfico 1113, para Delbrasonu, de 30/10/2019.

a decisão da Marinha do Brasil de retirar a única unidade formada brasileira que restava – mantida na UNIFIL desde 2011 – justifica-se pela necessidade de realocar meios navais no entorno próximo, com vistas à revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)[189]. Assim, a única modalidade de contribuição brasileira militar no momento é a missão individual.

Pesa sobre as Forças Armadas o desafio de encontrar missão de paz capaz de abrigar unidades de grande porte, a exemplo dos sucessivos batalhões desdobrados no Haiti de 2004 a 2017[190]. A ausência de contingentes militares não tem impedido, porém, que o Brasil siga contribuindo de maneira concreta para as operações da ONU, por meio, dentre outras maneiras, da cooperação para construção de capacidades. Destaca-se, nesse contexto, o oferecimento de treinamento de excelência a militares, policiais e civis, nacionais e estrangeiros, por meio de seus centros de treinamento especializados em operações de manutenção da paz. De maneira diretamente relacionada a agenda MPS, o Brasil anunciou que organizará a edição 2021 do "UN Female Military Officer Course", a primeira a ser realizada por país das Américas[191].

O Brasil possui dois centros de treinamento credenciados pelo DPO: o já mencionado CCOPAB e o Centro de Operações de Paz de Caráter Naval – Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC), ambos localizados no Rio de Janeiro. Os dois mantêm cooperação com terceiros países na preparação para missões de paz. Além disso, em julho de 2019, o Exército Brasileiro decidiu desdobrar equipe móvel do CCOPAB, especializada em treinamento de guerra na selva, para atuar na MONUSCO, comandada na ocasião pelo general brasileiro Ricardo Costa Neves. A equipe desdobrada pelo Brasil, que no momento da

189 Marinha do Brasil, "Nota de esclarecimento", de 27/07/2020. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/nota_de_esclarecimento_-_crusoe_27_jul.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

190 Segundo o DPO, em maio de 2019 apenas a MINUSMA, no Mali, apresentava carência de unidades militares formadas: Current and Emerging Uniformed Capability Requirements for United Nations Peacekeeping, sumário executivo. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-capability-requirements-un-peacekeeping_may-2019.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

191 Despacho telegráfico 1104, para Delbrasonu, de 25/10/2019.

elaboração deste trabalho segue atuante, capacita militares de África do Sul, Malaui e Tanzânia que atuam na Brigada de Intervenção, a qual possui mandato de uso da força. Foi a primeira vez que um Estado membro ofereceu treinamento *in loco* a militares de terceiros países, dentro de uma missão de paz da ONU[192].

O MRE colabora com treinamentos dos dois Centros por meio da participação de diplomatas, como alunos e instrutores, nos cursos (chamados pelos militares de "estágios") oferecidos no Rio de Janeiro. Essa colaboração se materializa de maneira mais frequente nos cursos de coordenação civil-militar e de preparação de civis para atuação em ambientes instáveis[193]. A partir de dezembro de 2018, o MRE passou a colaborar com curso do CIASC dirigido a oficiais do sexo feminino ("Estágio de Operações de Paz para Mulheres") – o único, no Brasil, oferecido exclusivamente a mulheres interessadas em participar de operações de manutenção da paz[194].

Contudo, a representação feminina na contribuição uniformizada brasileira a missões de paz da ONU permanece em níveis baixos. Nesse contexto, é recorrente a alegação de que as policiais estariam mais bem posicionadas para atuar em operações de manutenção da paz em comparação com as militares, uma vez que as primeiras atuam em completa paridade em relação aos homens, inclusive em funções de repressão e em operações especiais. Mulheres policiais já assumiram comandos estaduais, entre as quais as ex-comandantes-gerais da PMDF, coronel Sheyla Sampaio, e da PMPR, coronel Audilene Dias Rocha. Em comparação, as militares brasileiras atuam até o momento afastadas da atividade-fim (combate), e dificilmente assumem posições de comando.

192 Fonte: MD. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/ccopab-auxilia-na-preparacao-de-instrutores-brasileiros-que-servirao-na-monusco>. Acesso em: 15 jun. 2022.

193 Inspirado em curso oferecido a jornalistas (HAMANN, 2017), o estágio para civis foi criado para atender a demanda de pesquisadores, evangelizadores, servidores públicos da área penitenciária e de inteligência, pretendentes a carreira em assistência humanitária, etc.

194 Fontes: Centro de Operações de Caráter Naval e Marinha do Brasil. Disponível em: <http://www.marinha.mil.br/ciasc/esoppazfem/> e <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-forma-3a-turma-do-estagio-de-operacoes-de-paz-para-mulheres>. Acesso em: 15 jun. 2022.

Entretanto, como notado por uma das policiais entrevistadas, essa vantagem faz sentido para o posto de observador militar, que pode ter atribuições operativas. No caso de estado-maior, cujas responsabilidades estão restritas à área administrativa e de planejamento, as militares estão em condições de competir pelas vagas em igualdade de condições, de vez que desempenham essas tarefas nas organizações militares. Com efeito, civil entrevistada avalia, com base nas três missões de que participou, que poucos militares brasileiros atualmente desdobrados se envolvem em combate. De igual maneira, militar entrevistada chama a atenção para o fato de que militares brasileiras não são designadas tampouco para exercer a função de adido militar no exterior, a qual não tem relação com o combate.

Além disso, apesar de estarem representadas em proporção pouco maior em suas corporações do que as mulheres nas Forças Armadas (11,23% do total de policiais em 2019 contra 9,11% dos militares em outubro de 2020[195]), a organização federativa brasileira impõe obstáculo às policiais inexistente no caso das militares. A seleção de militares para cessão à ONU ocorre por meio de decisão do poder público federal (comando de cada Força singular e, posteriormente, Ministério da Defesa). As policiais, por sua vez, dependem da indicação do governo estadual ao qual respondem – que nem sempre está convencido do valor da experiência a ser adquirida por seus efetivos, mulheres ou homens, no exterior, quando há problemas de segurança pública tão prementes a responder internamente.

Há que se evitar, portanto, o equívoco de responsabilizar as mulheres militares e policiais pela própria dificuldade de aceder a vagas em missões de paz e missões políticas. A indicação para uma missão individual é resultado de decisão que passa pelas mais altas instâncias das instituições e segue critérios além da capacitação. Conforme notado por Baldwin e Taylor: "This places all onus for change on individual

195 Fontes: SENASP/MJSP e SG/MD, respectivamente. Ver seções 5.1.2 e 5.1.4 abaixo.

women, locating solely as disadvantaged actors in need of training while ignoring the exclusionary power structures and individuals or groups that impede implementation [...]"[196].

Ao se analisar o processo de incorporação de mulheres pelas Forças Armadas, tem-se ideia mais clara dos gargalos para o cumprimento das metas estipuladas pelas Nações Unidas para a participação de mulheres em operações de manutenção da paz.

5.1.1. As pioneiras nas Forças Armadas

A História está repleta de exemplos de mulheres que participaram das batalhas decisivas para seus países[197]. Encontra-se mais facilmente registro de mulheres às quais foram destinadas tarefas socialmente categorizadas femininas, como o cuidado de enfermos[198]. No Brasil, as mais célebres terão sido os "Anjos de Branco da FEB" – 73 enfermeiras voluntárias, 67 das quais empregadas pela Força Expedicionária Brasileira, e seis pela Força Aérea, destacadas para atuar no cuidado dos soldados brasileiros feridos na Itália durante a II Guerra Mundial. Desse universo de mulheres que conquistaram ranking de oficial militar (segundo-tenente) no terreno, a major Elza Cansanção Medeiros, com cerca de 200 condecorações, foi elevada à categoria de herói da FEB[199].

Mas não deixaram de se apresentar aquelas que se dispunham a empunhar armas para defender a pátria, ou para vingar parentes mortos em combate. A primeira combatente brasileira célebre foi Maria Quitéria de Jesus, que lutou, como "soldado Medeiros", na Guerra da Independência em seu estado natal, a Bahia. Em 1822, quando foi descoberto seu disfarce, foi incorporada ao Batalhão de Caçadores Voluntários, e mereceu, por suas habilidades, o direito de portar espada. Tão grande foi seu sucesso que, no ano seguinte, recebeu a Ordem

196 BALDWIN & TAYLOR, 2019a, p. 4-5.

197 Para análise da participação histórica feminina em guerras, ver SJOBERG (2014) & JOHNSON-FREESE (2019).

198 TICKER, 1992, p. 23.

199 NUNES, 2020, p. 96-98.

Imperial do Cruzeiro das mãos de D. Pedro I, no Rio de Janeiro. Por meio do Decreto/96 de 28/06/1996, Maria Quitéria foi reconhecida como Patronesse do Quadro Complementar de Oficiais do Exército Brasileiro[200]. Mais recentemente, por força da Lei nº 13.697, de 26/07/2018, teve seu nome inscrito no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria, que se encontra no Panteão da Pátria e da Liberdade Tancredo Neves, em Brasília.

Quatro décadas depois, não teve a mesma sorte a cearense Antônia (Jovita) Alves Feitosa, que se apresentou, no Piauí, como voluntária, para lutar na Guerra da Tríplice Aliança. Aceita pelo presidente da província como combatente, em agosto de 1865, Jovita Feitosa desfrutou de parcos 37 dias de glória antes de ter sua patente de segundo-sargento revogada pela Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (CARVALHO, 2019). Em reconhecimento ao seu "patriótico oferecimento", foi-lhe concedido prestar "os serviços compatíveis com seu sexo"[201]. Jovita Feitosa recusou, declarando em entrevista a José Alves Visconti Coaraci: "Não, nesse caso, não vinha, podia ter ficado na minha terra, onde faria tudo isso [...]"[202].

Negado o pedido de reconsideração que endereçou ao ministro da Guerra, e rejeitada pela família em razão do embaraço causado, poucas opções restaram à frustrada combatente de 18 anos de idade. Enredada em especulações sobre relacionamentos amorosos e até sobre suposto filho que teria deixado com o avô por ocasião de sua apresentação aos Voluntários da Pátria, Jovita Feitosa retornou ao Rio de Janeiro, onde terminou por suicidar-se, em 10/10/1867, aos 19 anos (CARVALHO, 2019). Jovita Alves Feitosa teve seu nome inscrito no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria, por força da Lei nº 13.423, de 27/03/2017, na mesma cerimônia em que o nome de Maria Quitéria foi incluído.

200 Segundo o Decreto: "Considerando que a homenagem a Maria Quitéria de Jesus, sertaneja baiana que lutou por nossa Independência, também é uma homenagem à mulher brasileira, hoje integrada ao Exército, por intermédio do Quadro Complementar de Oficiais, do Quadro de Saúde e das alunas dos Colégios Militares". Depreende-se que, em 1996, não havia expectativa de que a mulher brasileira pudesse passar a figurar, a exemplo da própria Quitéria, as fileiras combatentes do Exército.

201 CARVALHO, 2019, p. 28.

202 *Ibidem*, p. 27.

A malograda experiência de Jovita Feitosa não impediu que outra mulher efetivamente participasse do teatro de guerra no Paraguai. Maria Francisca da Conceição, conhecida como Maria Curupaiti, desejava acompanhar o marido soldado em ataque ao forte de Curuzu, em 01/09/1866. Ao ter seu pedido negado, disfarçou-se de homem, tomou as armas de algum oponente abatido e partiu para o combate. O marido foi morto nessa ocasião, o que só aumentou sua disposição de lutar. Continuou nessa condição até ser ferida durante a derrota das tropas brasileiras em Curupaiti, quando foi levada ao hospital, onde se descobriu seu disfarce. Entretanto, foi aceita combatente e lutou em Tuiuti já com o "honroso título" Maria Curupaiti[203]. Finda a guerra, com vitória da Tríplice Aliança, Maria Curupaiti passou a residir no Rio de Janeiro, onde morreu "pobre e sem assistência"[204].

Os três casos citados acima ilustram a regra documentada pelo SGNU em seu relatório anual sobre mulheres, paz e segurança, qual seja: conhecida a estrutura masculina das Forças Armadas, em todo o mundo, é raro e recente o crédito às mulheres que se engajam em esforços de defesa e segurança fora de ocupações auxiliares. Por isso, é relevante tornar visível essa participação, a fim de que a perspectiva feminina sobre esses temas, seja de mulheres dirigentes políticas, comandantes militares, ou negociadoras em processos de paz, possa ser considerada igualmente válida pela maioria masculina.

5.1.2. A situação atual

Em 2014, mulheres militares representavam mais de 1/3 das forças armadas de Israel, Nepal e Eritreia. Podiam se alistar em oito países e participar de carreiras combatentes em mais de trinta (SJOBERG, 2014). Todavia, mesmo em países onde as restrições ao serviço militar feminino foram abolidas há mais tempo (caso dos EUA), a resistência,

203 CARVALHO, 2019, p. 47.

204 SHUMAHER & VITAL BRAZIL, 2000, p. 376.

aberta ou tácita, à presença de mulheres permanece (TICKNER, 2001; JOHNSON-FREESE, 2019).

No Brasil, a incorporação de mulheres nas Forças Armadas é recente. A representação feminina nas Forças em outubro de 2020 era de 9,11% do total, distribuídas em 18,73% na Aeronáutica; 10,61%, na Marinha; e 5,68%, no Exército[205]. O total dos efetivos femininos, temporários e contratados, é apresentado na Tabela 3, anexa. Em relação aos dados do PNA, houve crescimento da participação de mulheres no conjunto e em duas das Forças Singulares. Na Marinha, contudo, o percentual caiu de 13% em 2016 para 10,61% em 2020.

Os números acima são condizentes com o modelo de alistamento militar adotado pelo Brasil – obrigatório e exclusivo a cidadãos do sexo masculino –, o qual tende a manter baixa a participação de mulheres nas organizações militares. Estados que adotaram serviço militar voluntário, bem como convergência civil-militar das forças armadas, logram maior recrutamento de mulheres, com maior representação feminina em cargos de comando (CARREIRAS, 2018).

Ao longo das três últimas décadas, militares brasileiras desempenharam diversas funções em missões de paz, embora em volume proporcionalmente pequeno. A primeira militar brasileira a servir à ONU em missão individual foi uma oficial da Marinha do Brasil, em 2013. Há registro de militares desdobradas pelo Exército em missões individuais na UNIMIL, na MINURSO e na MINUSCA (COSTA, 2018). Levantamento de setembro de 2019 mostra que, naquele momento, cinco militares brasileiras serviam à ONU em missão individual (HAMANN, GIANNINI & PEREIRA, 2019).

Com base em entrevistas, no levantamento citado e em consulta ao MD, compilou-se a lista das militares brasileiras cedidas a operações de manutenção da paz da ONU em missão individual. Contabilizaram-se 18 oficiais do sexo feminino desdobradas nessa modalidade até a data.

205 Fonte: DEPES/SEPESD/SG-MD, por meio de consulta eletrônica.

A lista é apresentada na Tabela 2, anexa. A Força Aérea foi a que mais enviou mulheres em missão individual (oito – 44,5%), enquanto a Marinha enviou seis (33,3%) e o Exército quatro (22,2%). Essa distribuição reflete a representação de mulheres nas três Forças Singulares, apresentada acima. Chama a atenção, contudo, a disparidade entre esse reduzido grupo e os números relativos ao sexo masculino. Somente em novembro de 2020, havia 51 homens em missão individual no terreno, praticamente o triplo de todas as mulheres enviadas nessa modalidade na história brasileira de engajamento em missões de paz da ONU.

Em termos de contingentes militares, merece destaque o caso da MINUSTAH, por sua duração (13 anos), pelo fato de o comando militar da Missão ter sido initerruptamente exercido pelo Brasil, e pelo volume de militares brasileiros que participaram dessa empresa: cerca de 37.300, dos quais 239 militares e policiais do sexo feminino – 0,64% do total (HAMANN, GIANINNI e PEREIRA, 2019)[206]. Apesar de numericamente pequena, a participação das militares foi avaliada como "extremamente relevante" (COSTA, 2018, p. 17).

No momento da saída do contingente brasileiro da UNIFIL em 02/12/2020, as mulheres representavam 2,3% do total[207] – bastante abaixo da meta de 6,5% estipulada na Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado. Esse apanhado dá conta do desafio do Estado brasileiro para responder às atuais exigências de representação feminina no almejado retorno de unidades militares formadas.

Conforme examinado na seção 4.2, são recentes as políticas voltadas à maior participação de mulheres nas Forças Armadas brasileiras. Após a assinatura do Protocolo de Intenções de 2013, o Ministério da Defesa foi incluído entre os órgãos envolvidos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres vigente à época, que recomendava a criação de mecanismos de gênero em órgãos governamentais. Nesse contexto,

206 Costa (2018) informa que teriam sido 203 as mulheres desdobradas pelo Brasil durante a MINUSTAH.

207 Fonte: DPO, dados de 30/11/2020.

instituiu-se a Comissão de Gênero do Ministério da Defesa (Portaria n. 893/MD, de 14/04/2014).

Dotada de caráter consultivo, a Comissão chegou a contar com regimento interno e plano de ação, ambos publicados no Diário Oficial da União (Portaria Normativa 338/MD, de 10/02/2015 e Portaria n. 1082/MD, de 15/05/2015). Segundo o plano de ação, a Comissão tinha como finalidades:

> a. Orientar a atuação do Ministério da Defesa – MD em 2015 visando à efetivação dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero, observadas as peculiaridades das Forças Armadas; b. Acompanhar e avaliar o cumprimento das ações definidas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM, sob a responsabilidade do MD; c. Articular os órgãos deste Ministério na implementação das ações propostas; d. Contribuir para a articulação da atuação deste Ministério nos espaços institucionais que tratam das políticas para as mulheres e de gênero; e e. Sensibilizar e capacitar servidores e dirigentes deste Ministério no tema.

Compunham a Comissão representantes do Gabinete do Ministro da Defesa, das Secretarias de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto e de Organização Institucional do Ministério da Defesa, além de representantes dos comandos das três Forças Singulares, do Instituto Pandiá Calógeras, da Escola Superior de Guerra, entre outros[208]. No plano de ação da Comissão, o primeiro documento listado é a Resolução 1325, deixando explícita a vinculação daquela instância à participação do Ministério da Defesa no Grupo de Trabalho Interministerial criado para elaborar o texto do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança.

Além disso, a criação da Comissão deu ensejo a mudanças imediatas na participação do Exército Brasileiro na MINUSTAH, antes mesmo da adoção do Plano Nacional. Segundo Costa (2018):

> O Comando de Operações Terrestres (COTER), por meio de sua Divisão de Missão de Paz, sugeriu mudanças no quadro de cargos do BRABAT e

208 Embora não haja registro de sua extinção formal, a Comissão não se reúne desde 06/06/2017. Fonte: MD, por consulta eletrônica.

> da Companhia Brasileira de Engenharia de Força de Paz, no sentido de ampliar a participação de mulheres na MINUSTAH. Também determinou que fossem incluídas, no programa de preparação da tropa, instruções sobre abuso e exploração sexual, proteção de crianças, equilíbrio de gêneros e a agenda MPS, objetivando realizar a ampla divulgação da posição da ONU em relação a esses assuntos, e em especial, disciplinar a tropa sobre a política de tolerância zero da ONU relacionada a abuso e exploração sexual.[209]

Examina-se a seguir o histórico da incorporação de mulheres no quadro de oficiais das três Forças Singulares. A primeira a permitir o ingresso de mulheres foi a Marinha do Brasil, em 1980, dentro do extinto Corpo Auxiliar Feminino da Reserva. Na introdução do Plano Nacional de Ação, encontra-se ainda que:

> Em 1996, a Academia da Força Aérea recebeu as primeiras mulheres para a especialidade de intendência. A partir de 2003, elas puderam entrar também como aviadoras. A Aeronáutica é, atualmente, a força singular que registra a maior participação feminina em seus quadros – inclusive, em postos da linha de frente do combate, como pilotos de caça. A Escola Naval recebeu sua primeira turma de mulheres em 2014, para a especialidade de intendência. A partir de 2017, a Academia Militar das Agulhas Negras também passará a receber mulheres nos quadros de logística (intendência e material bélico)[210].

Desde a incorporação do "elemento feminino", termo pelo qual o comando (masculino) se refere às mulheres, até os dias atuais, percebe-se enorme crescimento do interesse das mulheres, especialmente jovens, pela carreira militar como opção profissional. A oportunidade econômica e a ascensão social representada pelo ingresso nas Forças Armadas são fatores de atração para a população feminina (TICKNER, 2001). Tamanha tem sido a atração exercida sobre as jovens brasileiras que as escolas preparatórias de oficiais chegam a estipular cotas para garantir

209 COSTA, 2018, p. 16.

210 BRASIL, 2017, p. 33.

que candidatos do sexo masculino ingressem em maior número[211]. Em 2019, a Escola Preparatória de Cadetes do Exército, que credencia à Academia Militar das Agulhas Negras, ofereceu 400 vagas para o sexo masculino e 50 vagas para o sexo feminino.

Na avaliação do deputado federal Major Vítor Hugo, no citado estudo de 2015: "A vocação militar está distribuída entre os brasileiros, de forma independente quanto ao sexo"[212]. Nesse mesmo estudo, recorda, entretanto, que o ingresso de mulheres oficiais no Exército Brasileiro (EB) ocorreu a partir de 2017 por força de lei (Lei 12.705, de 12/08/2012), restrita às carreiras de intendência e materiais bélicos. Em realidade, apenas a Força Aérea decidiu aceitar mulheres na carreira de aviador por iniciativa própria, em 2003. A Marinha do Brasil também respondeu a dispositivo legal – a Lei 12.216/2010, ao permitir o acesso à Escola Naval, em 2014, de 14 aspirantes femininas na área de Intendência. Desde 2019, as alunas da Escola Naval podem optar pelos corpos da Armada e de Fuzileiros Navais, que competem pelo último posto do almirantado (quatro estrelas).

Na segunda década do século XXI foram promovidas as primeiras militares brasileiras ao generalato: as contra-almirantes Dalva Maria Carvalho Mendes e Luciana Mascarenhas da Costa Marroni. A almirante Dalva fez carreira de médica da Marinha e foi promovida ao posto em novembro de 2012. Entrou para a reserva em março de 2020. A almirante Luciana é do quadro de engenharia, especialista em telecomunicações, e chegou ao almirantado em novembro de 2018. Em 07/10/2020, a Força Aérea Brasileira publicou a promoção da coronel Médica Carla Lyrio Martins ao posto de Brigadeiro Médico. As três militares, amplamente conhecidas por serem as únicas brasileiras a terem alcançado o topo da carreira, pertencem a quadros complementares de suas respectivas

211 Segundo policial entrevistada, os concursos de formação de policiais militares também reservam número de vagas para o sexo feminino. No caso das polícias, o critério tem sido a proporção de homens e mulheres na população carcerária da respectiva unidade federativa.

212 ARAÚJO, 2015, p. 42.

Forças. Em consequência, não competem pelo posto de quatro estrelas. O EB ainda não promoveu uma mulher a general.

Nesse diapasão, vale registrar dois eventos promovidos pela Marinha do Brasil dedicados aos 40 anos da presença de mulheres na força, realizados em 12/03/2020, presencial, enquadrado no 20º aniversário da Resolução 1325 (2000), e em 26/08/2020, por videoconferência, com foco no contexto nacional. Em ambas as ocasiões, chamou atenção a avaliação de que o ingresso das mulheres na força teria colaborado para "concorrência saudável" com os colegas do sexo masculino por formação e qualificação profissional. Não apenas isso, mas teria exercido uma espécie de "função moderadora" de (maus) comportamentos até então manifestados pelos homens na caserna.

Essas avaliações ecoam os resultados de pesquisa comparativa sobre políticas de integração militar feminina realizada com 25 militares do sexo masculino, portugueses e holandeses. De acordo com a tipologia de reações proposta pela autora do estudo, as avaliações acima poderiam ser classificadas como reverenciais ou cavalheirescas. Na definição de Carreiras, a categoria dos "cavalheiros" aceita a presença feminina dentro de uma concepção sublimada que se adequa a funções de apoio, não de combate (CARREIRAS in MATHIAS, 2009).

Quanto ao cumprimento do Plano Nacional de Ação, verificou-se a concretização da atividade "Capacitar mulheres para atuar em missões individuais em operações de manutenção da paz e missões políticas especiais". Entre 2018 e 2020, o Centro de Instruções de Operações de Caráter Naval já ofereceu quatro estágios para mulheres. Por sua vez, o Centro Conjunto de Operações de Paz ofereceu, em novembro de 2019, o Estágio de Preparação Específica de Militares Não Combatentes para Missões de Paz. Embora não tenha sido exclusivo para mulheres, terá sido a primeira vez que um curso preparatório a missão de paz oferecido pelo CCOPAB recebeu audiência majoritária feminina (30 mulheres e 2

homens)[213]. Em 2020, o referido Estágio não se repetiu, mas espera-se que possa vir a ser retomado.

Contudo, há registro de que, antes da elaboração do PNA, o "Core Pre-Deployment Training Materials" da ONU já continha treinamento sobre "Sexual Exploitation and Abuse" (LIMA, 2015). Sabe-se também que desde 2011 o treinamento ministrado ao batalhão brasileiro no Haiti incluía instruções sobre igualdade de gênero (seção 3.1.3). Em 2020, o material da ONU segue sendo a base do Estágio Preparatório para Missões de Paz do CCOPAB. As entrevistas não permitiram identificar instrução adicional sobre o Plano Nacional ou a agenda MPS.

Com relação à atividade "Promover a agenda mulheres, paz e segurança nos cursos de formação e pós-formação das Forças Armadas", um militar entrevistado asseverou que conteúdo sobre oportunidades para militares do sexo feminino em missões de paz passou a integrar o currículo da Academia das Agulhas Negras após a incorporação das cadetes, em 2018. Entretanto, não foi possível confirmar que as duas outras Forças tenham feito o mesmo, nem que o conteúdo ministrado na Academia do Exército mencione a agenda MPS ou o PNA.

5.1.3. O futuro da participação das mulheres nas Forças Armadas

> *"Não se pode esquecer que, no Brasil, a quase totalidade de quem critica a presença da mulher nas Forças Armadas nacionais tem menor experiência de combate do que as milhares de mulheres da OTAN que têm lutado no Iraque, no Afeganistão e na Síria atualmente. As percepções e opiniões desses críticos são baseadas, em sua maioria, em análises teóricas e, por vezes, evidentemente discriminatórias".*
>
> Vítor Hugo de Araújo Almeida

O acesso restrito do sexo masculino ao serviço militar é um dos pilares históricos das Forças Armadas (BOURDIEU, 2018). As incursões

213 Fonte: CCOPAB. Disponível em: <http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/noticias-do-centro/148-2019/1135-ccopab-encerra-o-estagio-de-preparacao-especifica-de-militares-nao-combatentes-para-missoes-de-paz-epencmp>. Acesso em: 15 jun. 2022.

de mulheres nas guerras, das mais antigas às mais recentes, costuma ser tratada como efeito colateral, indesejável. No momento em que se reforçam incentivos para que mulheres passem a competir por vagas que antes os homens preenchiam de maneira exclusiva, é esperado que haja reação.

O debate sobre a presença de mulheres nas Forças Armadas tem-se historicamente pautado pela diferença de força física em comparação com os homens. Contudo, é impossível tratar do combate militar atual sem levar em conta a revolução representada pelos sistemas autônomos, tais como veículos aéreos não tripulados e soldados robôs. Com a introdução dessas tecnologias no teatro de operação, ilustrada, por exemplo, no conflito na Líbia[214], mudam não apenas o desempenho e a interação entre soldados humanos, mas a própria natureza do combate.

A combinação da otimização das capacidades físicas dos soldados, por meio do uso de robôs, e equipamentos de combate mais leves tende a rapidamente compensar a brecha de capacidades físicas entre os sexos. Além disso, segundo Letendre (2016), as mulheres têm-se mostrado capazes de controlar esses equipamentos com maior destreza que homens. Nas atuais e futuras guerras, cada vez mais os exércitos precisarão de equipes criativas, capazes de fazer frente a inovações tecnológicas do oponente. Nesse cenário, a diversidade, inclusive de gênero, é reconhecidamente benéfica[215].

Há projeto de lei em tramitação no Senado Federal (PLS 213/2015) que faculta às brasileiras o serviço militar opcional em tempo de paz. Candidatas poderiam manifestar desejo de servir durante o período de alistamento do ano em que completam 18 anos de idade, como os homens. O texto sob apreciação do Senado reserva às mulheres 30% do total anual de vagas oferecidas e prevê que aquelas reservadas a mulheres, caso não haja procura suficiente, sejam preenchidas por

214 A respeito, ver *Libya's Game of Drones*, de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DVE0tkGSaM>. Acesso em: 15 jun. 2022.

215 LETENDRE, 2016, p. 98-99.

homens. Em dezembro de 2020, o texto aguardava parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Reconhecida a dificuldade de grande parte do movimento de mulheres de coadjuvar esforços militares, as autoras da proposta salientam que o texto visa a facultar à população feminina, especialmente aquela de mais baixa renda e escolaridade, possibilidade adicional de ingresso no mercado de trabalho. Em chave interpretativa mais pragmática, trataria a proposta de ajudar a igualar oportunidades econômicas disponíveis a homens e mulheres no Brasil.

Outra iniciativa legislativa, neste caso da Câmara dos Deputados, é a Indicação 1579 de 2019, sobre a ampliação do acesso das mulheres às diversas especialidades existentes nas Forças Armadas. Recebida pela Mesa Diretora da Câmara em novembro de 2019, a proposta foi remetida em dezembro daquele ano à Secretaria de Governo da Presidência da República, onde permanece sob apreciação. Em entrevista, o proponente, deputado Major Vítor Hugo (PSL), esclarece que se trata de sugestão, dado que a competência primária sobre a matéria não recai sobre o Poder Legislativo, mas sobre o Executivo. Acrescenta que a principal intenção da Indicação é suscitar o debate, inclusive acadêmico, em torno da questão.

Em razão das peculiaridades culturais que cercam as organizações militares, pesquisas demonstram ser preciso planejar com atenção medidas de integração de mulheres. Sem um projeto cuidadoso, certas políticas destinadas a promover a integração formal (tais como cotas) podem ser percebidas como fonte de desigualdade e assim produzir efeitos contrários à plena integração social das mulheres nas forças armadas – por exemplo, menor acesso a posições de comando (CARREIRAS, 2018).

5.1.4. Policiais em operações de manutenção da paz

Como examinado, o componente militar das missões de paz tem liderança própria e emprega policiais cedidos pelos Estados membros em missões individuais e unidades formadas. Em missões individuais,

os policiais são desdobrados, por período de até dois anos, em funções básicas, como patrulhamento, independentemente do nível hierárquico que ocupam no país de origem. Dentro da missão, os policiais podem ascender, em processos seletivos internos, a posições de coordenação ou comando. Esse sistema, chamado *non-ranking*, difere sobremaneira das posições individuais para militares em missões de paz – as quais possuem *job description* particular e demandam patente específica.

O efeito da presença de mulheres policiais em missões da ONU é sentido principalmente em termos da promoção do acesso da população feminina local à justiça. Na maioria dos países anfitriões, as mulheres estão socialmente impedidas de se dirigir a homens fora do círculo familiar – razão pela qual a presença de uma policial dá a essa população a possibilidade de relatar abusos e violências sofridas. As *peacekeepers* tendem, ainda, a estimular jovens locais a ingressar nas forças de segurança. Segundo o PNA:

> [...] oficiais mulheres reagem de maneira mais eficaz à violência contra a mulher e são mais propensas a responder a queixas relacionadas à violência doméstica. Além disso, o componente policial feminino recebe menos queixas relacionadas a má conduta, uso inadequado da força e de armas, e de comportamentos autoritários na interação com civis e oficiais de baixa patente. Finalmente, dados de 40 países apontam uma correlação positiva entre a proporção de mulheres policiais e as taxas de denúncias por abuso sexual.[216]

O Plano Nacional de Ação estabelece como um de seus objetivos: "Aumentar a participação de mulheres policiais enviadas a operações de manutenção da paz e missões políticas especiais, inclusive em posições de liderança", com três atividades correspondentes: "promover o envio de mulheres policiais através da coordenação com unidades federativas responsáveis", cuja instituição líder é o Ministério da Justiça e da Segurança Pública; "realizar diagnóstico sobre principais desafios práticos enfrentados por mulheres policiais tanto no âmbito nacional como

216 BRASIL, 2017, p. 41.

quando em missão relacionados à matéria"; e "promover intercâmbio de experiências e boas práticas entre países sobre a participação de mulheres policiais em ações relacionadas à paz e à segurança internacionais", de liderança do Ministério da Defesa. Na prática do Estado brasileiro, somente policiais militares (PMs) têm sido empregados a serviço da ONU. De fato, as missões de paz demandam mais comumente tarefas de vigilância e provimento ostensivo de segurança (as quais cabem, na organização brasileira, às PMs), em comparação com deveres de investigação (no Brasil, da alçada das polícias civis). Cabe à Inspetoria Geral de Polícias Militares do Exército Brasileiro (IGPM) a tarefa de intermediar as consultas entre o MRE (que recebe a oferta de vagas por meio da Missão Permanente em Nova York) e as polícias das 27 unidades federativas.

Até 1993, esse papel coube ao Ministério da Justiça. Naquele ano, para lidar com o incremento da participação de militares cedidos à ONU entre 1989 e 1992, o Itamaraty estabeleceu Grupo de Trabalho Interministerial sobre Operações de Paz. No âmbito desse Grupo, o Ministério da Justiça concordou que a IGMP dispunha de mais pessoal e comunicação mais ágil com as unidades federais, em comparação com a então Secretaria de Segurança daquele Ministério. Contou para a decisão, ademais, o argumento apresentado pelo então Ministério do Exército, de que as PMs são, de acordo com o artigo 144 da Constituição Federal, forças auxiliares do Exército[217].

Atualmente, a IGPM organiza processo seletivo prévio de idiomas, com base em uma lista de interessados nos estados. O processo dá-se presencialmente, com deslocamento até o local das provas custeado pelos próprios policiais. Os aprovados nessa seleção são mantidos em um cadastro, e aguardam o surgimento de vagas. Quando o MRE comunica ao MD o oferecimento de vaga, a IGPM notifica os comandos que possuem candidatos no cadastro.

217 FONTOURA, 1999, p. 220-221.

Confirmado o interesse de um(a) policial, tem início o árduo processo de obtenção de autorização para seu afastamento – o qual, com pequenas variações, depende da anuência de superior imediato, do comandante-geral, do secretário estadual de segurança pública e, finalmente, do governador. Uma vez obtida a autorização estadual, a IGPM encaminha a indicação do policial ao MD, que, por sua vez, solicita ao Itamaraty a transmissão do(s) nome(s) à ONU para avaliação. Este trecho final é idêntico ao percorrido pelos/as militares desdobrados em missões individuais.

De acordo com entrevistas realizadas, há pouca inclinação tanto entre os superiores nas PMs quanto entre os governadores pelo desdobramento de policiais em missões de paz. Segundo Hamann, Giannini e Pereira (2019), nem sempre há entendimento claro sobre os possíveis benefícios que a participação dessas profissionais em missões no exterior pode trazer. Consequentemente, historicamente o número de policiais desdobradas pelo Brasil é pequeno. A primeira vez foi em 1992, para a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II). Em quase 30 anos, cerca de 25 policiais brasileiras participaram de sete diferentes missões de paz[218].

Em novembro de 2020, havia duas mulheres entre três policiais brasileiros em missões de paz (66,7%)[219]. Nominalmente, o percentual se encontrava acima da meta estipulada na Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado. Há que se notar, todavia, dois aspectos: a) em termos absolutos, os números são muito baixos; e b) as missões individuais ocasionam flutuações expressivas em um curto período. Poucos meses antes, em agosto de 2020, o Brasil contava com quatro policiais do sexo masculino (0% de mulheres) no terreno.

Quanto aos obstáculos para o desdobramento de mulheres, as entrevistadas avaliam serem semelhantes aos enfrentados pelos homens. Realçam, nesse sentido, que, em alguns casos, o surgimento de vaga

218 HAMANN, GIANNINI & PEREIRA, 2019, p. 19.

219 Fonte: DPO, dados de 30/11/2020.

em missão é muito afastado no tempo com relação ao cadastro junto à IGPM. Assim, ao receberem oferta concreta, muitas vezes as/os policiais já fizeram outros planos familiares ou profissionais, e acabam declinando. Além disso, nesse intervalo muitas vezes mudou a chefia que via com bons olhos a experiência na ONU, e nem sempre o substituto compartilha da mesma disposição. Concluem que a taxa de aproveitamento costuma ser baixa, no caso de mulheres e homens, o que confirma a análise de Calazans (2016).

Ao discorrerem sobre suas atribuições no terreno, as entrevistadas consideram que as *peacekeepers* cumprem papel insubstituível em missões de paz. Uma delas, com experiência no Haiti, fala de mudança de paradigma provocada por mulheres em funções operativas. As forças policiais locais não admitiam mulheres quando chegou ao país. A brasileira causou espécie quando foi designada para trabalhar ao lado de policial de Forças Especiais haitiano.

Outra manifesta especial orgulho da posição que ocupou na Rede de Policiais Femininas da ONU (UNPOL Women Network), mecanismo concebido pela UNPOL em 2013, desmantelado por falta de voluntárias, e retomado, em 2018, por grupo integrado pela brasileira. Em sua atuação nessa Rede, percebeu as barreiras culturais que levavam a que se atribuísse às policiais do país anfitrião o serviço de café ou função de secretariado nos quartéis. Essas profissionais ficavam, assim, impedidas de atender à população feminina, que não pode, dentro das normas sociais naquela sociedade, denunciar roubo ou ataque a policial do sexo masculino.

A policial avalia improvável que partisse de um colega a iniciativa de desenvolver o curso de capacitação especial que acabou sendo oferecido às locais sem a presença de homens – fato que levou o serviço secreto local, 100% masculino, a se incomodar com a restrição de acesso ao evento e a tentar intimidar as organizadoras, entre as quais a entrevistada. Seguras, ao falar pela ONU, elas não retrocederam.

Indagadas acerca do Plano Nacional de Ação, as entrevistadas contam que vieram a conhecer o documento depois do desdobramento, no retorno ao Brasil. Julgam que o conhecimento sobre a agenda nas PMs é praticamente nulo, de maneira que a adoção do Plano não teria impactado nas indicações de policiais brasileiras para a ONU. De fato, não foram encontrados resultados de nenhuma das três atividades listadas no início da seção. As entrevistadas acreditam que a sensibilização dos comandantes-gerais e do Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), poderia ser benéfica.

A fim de incrementar a participação de policiais brasileiros, de ambos os sexos, seria necessário consolidar, junto aos dirigentes estaduais, a dimensão do interesse nacional por trás do engajamento nos esforços de paz das Nações Unidas, especialmente em termos de projeção internacional e de ganhos doutrinários, multiplicados nas corporações no retorno desses profissionais ao Brasil. As entrevistadas sublinham que a polícia brasileira é reconhecida em nichos como o policiamento comunitário e o enfrentamento da violência doméstica – áreas em que pode dar contribuição tangível às missões onde atua. Para tanto, parece essencial uma liderança federal, função que poderia ser ocupada, por exemplo, pela SENASP. A inexistência de uma força motriz desse calibre é provável razão pela qual o Brasil não desdobrou, em 70 anos de participação em missões de paz, uma unidade policial formada.

5.2. Participação de civis em missões de paz, missões políticas e mediação

Nas atuais operações de paz multidimensionais, cujos componentes civis são significativamente maiores que suas antecessoras, a ONU emprega especialistas de diversas áreas de conhecimento. O Brasil participou, em 2005, durante mandato eletivo no CSNU, das discussões sobre proposta apresentada pela Suécia de inclusão de profissionais civis nas missões de paz. Os expedientes da época, a mesma da criação da PBC, mostram que, apesar da preocupação com questões legais

relacionadas à cessão de servidores públicos, o Brasil considerava que a proposta estava: "[...] em linha com a visão brasileira de missões que abranjam outros aspectos que não apenas os de caráter militar"[220]. Além disso, julgava que:

> A presença de componente de observadores civis poderia agregar contribuição relevante a missões de paz que levem em conta os aspectos inter-relacionados da segurança, da reconciliação política, da reconstrução econômica, e do respeito aos direitos humanos. As considerações suecas sobre a questão da representação do gênero feminino também são procedentes, na medida em que [...] mulheres, crianças e idosos são as principais vítimas dos conflitos.[221]

Os especialistas civis atuais são funcionários de carreira da Organização, ou contratados para vagas no terreno, por meio de três tipos principais de contrato de trabalho: *field services*; *general services*; e *professionals and above*. Funcionários das três carreiras podem participar de missões de paz, mas a última é a mais prestigiosa, de vez que atua na área-fim da Organização, ou seja, em temas políticos. A exemplo da carreira diplomática, a carreira de *professionals* está organizada em níveis hierárquicos crescentes de responsabilidade e remuneração, até funções de diretoria[222].

Em 2010, foi criado o "Young Professionals Programme" a fim de incentivar o ingresso de jovens profissionais de países sub-representados no Secretariado, como é o caso do Brasil[223]. Destinado a graduados de até 32 anos de idade, fluentes em inglês ou francês, o programa seleciona profissionais que passam a figurar em lista de pré-aprovados válida por dois anos, sem garantia de contratação.

Outra possibilidade de inserção na ONU dá-se por meio do programa de voluntariado (UNV, da sigla em inglês), que também

220 Telegrama 1826, de Delbrasonu, de 07/07/2005.

221 Despacho telegráfico 1180, para Delbrasonu, de 19/10/2005.

222 Fonte: UN Careers.

223 Telegrama 266, de Delbrasonu, de 31/01/2020.

recruta para vagas específicas por área e por missão. Apesar do nome, esses profissionais recebem auxílio para custear moradia e alimentação. Não integram o plano de cargos e carreiras da ONU, mas, com base na experiência adquirida, estão em situação vantajosa para participar de seleções posteriores para contratação. Segundo a ONU, entre 2008 e 2018, 8.509 voluntários serviram em missões de paz. Esses profissionais estariam, ao ver da Organização, particularmente aptos a apoiar missões de paz e políticas para avançar a consolidação da paz, reforçar a assistência humanitária, apoiar processos eleitorais, e responder a emergências de saúde, por meio de especialidades administrativas, logísticas, técnicas e médicas[224].

Como indício de que a representatividade no terreno, e no Secretariado da ONU, importa, alguns países franqueiam vagas a seus nacionais por meio de repasses financeiros anuais à ONU. Há um programa exclusivo de ingresso na ONU para "países parceiros" – o "Junior Professional Officer Programme", que, em outubro de 2020, atendia a 39 países[225]. Em qualquer das modalidades de contratação de civis, aplica-se a "United for Gender Parity", que pretende acelerar a paridade entre os funcionários da ONU. Segundo dados do DPO de novembro de 2016, as mulheres representavam 22% dos civis atuando em missões de paz[226].

Embora não haja produção frequente de estatísticas sobre civis, em contraste com os componentes uniformizados, sabe-se que a representação feminina entre civis é maior que entre militares. Por exemplo: entre 2008 e 2019, as missões de paz receberam 80 brasileiros UNVs, dos quais 36 homens (45%) e 44 mulheres (55%)[227]. Conforme

224 Fonte: ONU. Disponível em: <https://www.unv.org/Partners/unv-partnering-un-peacekeeping>. Acesso em: 10 out. 2022.

225 África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Austrália, Áustria, Barein, Bélgica, Canadá, Catar, Cazaquistão, China, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Dinamarca, Egito, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Israel, Itália, Japão, Kuwait, Liechtenstein, Luxemburgo, Marrocos, Mongólia, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Reino Unido, Rússia, Singapura, Suécia, Suíça e Turquia. Fonte: ONU. Disponível em: <www.un.org/development/desa/jpo/donor-countries>. Acesso em: 20 jun. 2022.

226 Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/civilians>. Acesso em: 20 jun. 2022.

227 HAMANN, GIANNINI & PEREIRA, 2019, p. 23.

notado por Albernaz (em elaboração), embora a amostra seja pequena, percebe-se representatividade de brasileiras muito mais significativa nesse grupo do que entre militares e policiais.

Segundo dados dos Recursos Humanos da ONU referentes a julho de 2020, obtidos por meio de consulta à Missão Permanente do Brasil em Nova York, nove brasileiros trabalhavam no DPO e cinco no DPPA, na sede da ONU. No DPO, havia duas mulheres (22,2%), sendo uma civil e uma militar. No DDPA, quatro dos cinco brasileiros contratados eram mulheres (80%). No terreno, havia 11 brasileiros civis em operações de manutenção da paz (4 mulheres – 36,4%) e 11 em missões políticas especiais (5 mulheres – 45,5%)[228]. Confirma-se maior representação de brasileiras em temas de paz e segurança entre civis.

Entretanto, da mesma forma que mulheres uniformizadas, a inclusão de especialistas civis em missões da ONU não está isenta de dificuldades. Uma entrevistada com experiência em missão política e missão de paz considera que as funcionárias da ONU estariam submetidas a vulnerabilidade particular ao assédio sexual. A seu ver, quando praticado dentro das missões, o assédio sexual seria menos visível do que o abuso e a exploração sexual contra a população local, e considerado menos prejudicial à reputação da ONU. Além disso, os canais de denúncia desembocam em chefias masculinas, o que gera receio entre essas funcionárias de que eventual manifestação contra um superior prejudique suas carreiras na ONU[229]. Outra civil entrevistada admitiu que foi assediada em missão anterior, anos atrás, quando não se sentiu estimulada a relatar o fato ao superior, que acabara de empregar na missão a amante local[230].

228 As operações de manutenção da paz que empregavam civis brasileiros eram: MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNIFIL, UNMIK e UNMISS. As missões políticas especiais que contavam com brasileiros eram: BINUH, UNAMA, UNAMI, UNIOGBIS, UNSOM, UNVMC e o Escritório do Enviado Especial para o Iêmen. A presença de brasileiros em todas essas missões amplia consideravelmente a rede potencial de contatos à disposição do governo, em relação às 8 operações de manutenção da paz que contam com miliares e policiais.

229 Entrevista concedida em novembro de 2020.

230 Entrevista com concedida em agosto de 2020.

Tendo presente que as mulheres representam mais de 50% da população no Brasil, e que são a maioria entre graduados em universidades nacionais[231], a inclusão de civis, peritas ou voluntárias, em missões de paz da ONU poderia compensar a ainda baixa representatividade de brasileiras uniformizadas. Daí o objetivo "Aumentar a participação de mulheres brasileiras civis em atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais, inclusive em posições de liderança", constante do Plano Nacional de Ação[232].

Uma das atividades relacionadas ao objetivo acima é "Examinar a legislação aplicável à cessão de servidores públicos às Nações Unidas e outros organismos internacionais, com vistas a propor recomendações para ampliar a cessão de brasileiras para o exercício de funções relacionadas à paz e à segurança internacionais", cuja instituição líder é o MRE. Isso porque, apesar da grande demanda das missões de paz e missões políticas especiais por especialistas nas áreas judiciais (peritos, oficiais de justiça, entre outros), de segurança (agentes penitenciários) e na esfera eleitoral, há constrangimentos legais à cessão de servidoras/es pública/os brasileira/os[233].

Desde a promulgação da Constituição Federal, diversos dispositivos legais foram sendo aprovados a respeito da possibilidade de que servidores públicos sejam emprestados a entes de direito internacional. A "Lei do Serviço Público" (Lei 8.112 de 1990), em seu artigo 96, prevê cessão a organismo internacional de que o Brasil participe ou com o qual coopere, com perda total da remuneração. Ocorre que a ONU, em seleções desse tipo, exige vínculo entre o Estado membro que pleiteia a vaga e o servidor, com manutenção do salário[234].

231 Fonte: INEP, Censo da Educação Superior 2019.

232 BRASIL, 2017, p. 46.

233 Vale mencionar que integrantes do Serviço Exterior e militares, pela natureza de suas funções, estão submetidos a regime jurídico distinto, e suas cessões não experimentam as mesmas dificuldades.

234 Segundo FONTOURA (1999, p. 224-227), 75 brasileiros foram cedidos como peritos eleitorais a cinco missões de paz e uma missão política, inclusive quatro diplomatas, entre 1992 e 1999. Esses servidores assinaram contratos temporários com a ONU, fazendo jus a passagens aéreas e diárias de manutenção, cabendo aos respectivos órgãos de origem o pagamento de salário, seguro saúde e demais encargos.

A Lei 10.539, regulamentada pelo Decreto nº 4.501, ambos de 2002, prevê a cessão com ônus, por meio da modalidade de "missão transitória". Aplicável apenas a servidores federais, a regulamentação exige autorização do presidente da República, mediante proposta justificada do ministro de Estado ao qual esteja vinculado o servidor, além de manifestação de acordo do ministro da Economia. Além de excluir servidores municipais e estaduais, tal grau de exigência desestimula secretarias vinculadas a ministérios e órgãos do Judiciário a divulgar a seus integrantes vagas abertas pelas Nações Unidas. Há incerteza acerca da eventual autorização, como também a respeito de progressão funcional e direitos previdenciários de servidores cedidos, e de custos com assistência de saúde e transporte.

Entre 2011 e 2013, no âmbito dos esforços para ampliar a participação de civis brasileiros em esforços de manutenção e consolidação da paz da ONU, o Itamaraty chegou a entabular conversações, em nível técnico, com diversos ministérios e com a Casa Civil da Presidência da República, a fim de sanar inconsistências encontradas na legislação que regula a cessão de servidores. Desde então, não há registro de mobilização a favor de uma mudança nessa legislação, o que permitiria ao Estado brasileiro ampliar definitivamente o escopo de sua contribuição a missões de paz e missões políticas para além de pessoal uniformizado. Sem isso, a participação de brasileiros nesses esforços fica restrita a profissionais autônomos, em número reduzido, e sem acompanhamento das instituições públicas.

As sete civis entrevistadas para o trabalho, nenhuma das quais servidora pública, afirmaram que procuraram informações sobre trabalho nas Nações Unidas por conta própria. Vale registrar que apenas duas declararam conhecer o PNA. Ao comparar sua experiência com a de colegas de outras nacionalidades, as entrevistadas advogam maior divulgação de oportunidades de trabalho para brasileiras/os em missões de paz. A proposição encontra ressonância na atividade "Realizar campanhas de incentivo para disseminar informações a respeito de cargos e postos em

atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais" [235], prevista no PNA, liderada pelo MRE, da qual não foi identificado cumprimento.

As entrevistadas sugerem que o governo promova pré-seleção de interessados e mantenha lista de cadastrados (*roster*), em moldes semelhantes ao credenciamento prévio de policiais militares pela IGPM. Ao surgirem vagas, a informação poderia ser compartilhada com as/os profissionais previamente selecionadas/os, aumentando as chances de contratação. Um cadastro que desse preferência, em igualdade de condições, a civis do sexo feminino poderia ser mantido a relativo baixo custo e daria cumprimento à atividade: "Incentivar o voluntariado de mulheres que já possuam os requisitos necessários para participar de operações de manutenção da paz e missões políticas especiais das Nações Unidas"[236], prevista no PNA, de responsabilidade primária do MRE, cujos resultados não foram encontrados.

Na experiência das entrevistadas, a incorporação da agenda de mulheres, paz e segurança nas rotinas das missões depende em grande medida da importância conferida pela liderança. De acordo com a maioria das entrevistadas, porém, poucos homens têm conhecimento sobre a diferença positiva que as mulheres fazem no terreno. Nesse sentido, contar com mulheres em posição de tomada de decisão faz diferença para a concretização da agenda. Portanto, uma entrevistada menciona a dificuldade encontrada por mulheres para exercer posição de comando nesses ambientes, em que a presença masculina não apenas é majoritária, como também militar e hierarquizada (no caso das missões de paz). Isso exige disposição extra dessas mulheres para impor sua autoridade.

Líderes do sexo masculino, por sua vez, sejam Representantes Especiais, comandantes militares ou comissários de polícia, exercem papel relevante, segundo as entrevistadas, se servirem de exemplo para os demais integrantes da missão. Segundo os relatos, homens em posição de comando que praticam ou toleram o abuso e a exploração

235 BRASIL, 2017, p. 46.

236 *Ibidem*, p. 46.

sexual acabam patrocinando, intencionalmente ou não, as falhas de conduta. Assim, colocam em jogo a credibilidade da missão junto à população local.

Ademais de integrar missões de paz e missões políticas, civis podem colaborar com esforços de paz como mediadoras. Sejam servidoras públicas ou profissionais autônomas, mulheres mediadoras têm sido empregadas em diplomacia preventiva, bem como em negociações de acordos de paz e de arranjos políticos pós-conflito como parte da implementação da agenda de mulheres, paz e segurança. Ao ver do SGNU:

> Mediators are expected to promote the direct participation of women, clearly articulate it as a priority, rather than as something that can be addressed only after peace between warring parties has been achieved, and explore all possible strategies, including providing incentives and implementing temporary special measures.[237]

Desde 2006, o DPPA mantém Unidade de Apoio à Mediação dedicada a apoiar bons ofícios e mediação em contexto de prevenção e resolução de conflitos, com mandato de "mainstream gender considerations in their advice and support"[238]. Em 2008, foi criado o "Standby Team of Mediation Experts", rebatizado recentemente de "Standby Team of Senior Mediation Advisors", composto por profissionais selecionados pelo DPPA para contratos de um ano. O Brasil integra o Grupo de Amigos da Mediação desde a sua criação, em 2010.

A participação de mulheres em negociações de acordos de paz contribui para a durabilidade dos armistícios. Porém, garantir essa participação em países que atravessam conflitos configura enorme desafio para a comunidade internacional. Em 2019, o DPPA lançou diretrizes com o objetivo de intensificar os esforços de incorporação de mulheres em negociações de acordos de paz e em esforços de mediação, após perceber resistência sistemática das partes envolvidas. De acordo com a nova

237 Documento S/2020/946.

238 Fonte: DPPA. Disponível em: <https://dppa.un.org/sites/default/files/dppa_one-pager_msu.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

política, os/as chefes de missões políticas e Enviados Especiais devem relatar periodicamente suas iniciativas de promoção da participação direta de mulheres em processos de paz, dando a elas condição de influenciar os resultados[239]. Para ajudar nessa tarefa, em 2019, havia 27 conselheiras/os de gênero em missões políticas[240].

Em evento realizado à margem da abertura da LXXIV Sessão da AGNU, em setembro de 2019, foi criada a Aliança Global de Redes Regionais de Mulheres Mediadoras, composta pela Rede Nórdica de Mulheres Mediadoras, Rede de Mediadoras da União Africana – Femwise, Rede de Mediadoras Árabes, Rede de Mediadoras Mediterrâneas, e Rede de Mediadoras do Commonwealth[241]. Durante o evento, a chancelaria da Argentina anunciou intenção de criar rede de mulheres mediadoras do Cone Sul, com base na experiência da Rede Federal de Mediadoras com Perspectiva de Gênero – grupo de peritas vinculadas ao poder Judiciário argentino, com experiência profissional em "resolução pacífica de conflitos"[242].

Em 2020, por ocasião dos 20 anos da Resolução 1325 (2000), a Argentina estabeleceu contato com Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, para verificar o interesse desses países em conformar rede regional de mediadoras do Cone Sul. De acordo com a proposta argentina, a rede capacitaria mulheres a participar de processos de paz e as credenciaria em lista de profissionais habilitadas a atender demandas da ONU[243]. Eventual conformação de rede regional poderia representar oportunidade para que servidoras públicas brasileiras contribuam com processos de paz conduzidos pelas Nações Unidas sem a necessidade de cessão.

239 Documento S/2019/800, p. 7.

240 Documento S/2020/946.

241 Disponível em: <https://globalwomenmediators.org>. Acesso em: 20 jun. 2022.

242 Disponível em: <http://www.jus.gob.ar/media/3299911/bases.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

243 Despacho telegráfico 378, para a Embaixada em Buenos Aires, de 31/08/2020.

5.3. Participação política

> *"You cannot easily fit women into a structure that is already coded as male; you have to change the structure. That means thinking about power differently. (...) It means, above all, thinking about power as an attribute or even a verb ('to power'), not as a possession."*
>
> Mary Beard, "Women and Power

A participação plena, igualitária e significativa de mulheres em processos de paz é um dos pilares da agenda de mulheres, paz e segurança, pois favorece a paz duradoura (ONU Mulheres, 2015). Em que pese o avanço normativo na matéria, a participação de mulheres em negociações de paz conduzidas ou monitoradas pelas Nações Unidas permanece baixa: em 2019, 2,4% do total de chefes de delegação e 9% dos negociadores em processos formais de paz. Entre 1992 e 2019, as mulheres representaram 13% de negociadores, 6% de mediadores e 6% dos signatários dos principais processos de paz.

Além da representação numérica, desafio adicional é fazer com que as mulheres que chegam à mesa de negociação tenham condições de influenciar o resultado. Pesquisas recentes provam que a mera presença de uma ou mais mulheres não é capaz de garantir que mais acordos sejam firmados, nem que sejam mais implementados. É preciso fazer com que as mulheres contem, não apenas contar as mulheres (PAFFENHOLZ et al, 2016). Sobre a dificuldade de que vozes femininas sejam ouvidas em processos de paz, o SGNU pondera:

> Delegations to peace talks in wartime are a reflection of the conflict and societal power structures. When decision-making structures consistently exclude women from visible roles, parties to conflicts are more likely to see them as untested, given that they have not previously participated [...].[244]

244 Documento S/2020/946.

Até mesmo dentro do Secretariado das Nações Unidas, a representação feminina em setores vinculados à paz e à segurança internacional é particularmente diminuta. Por isso, o DPO e o DPPA ganharam prazo mais dilatado para implementar a Estratégia de Paridade de Gênero: até 2028, em vez de 2026, válido para os demais setores[245]. De acordo com o Relatório do SGNU de 2020, com base em dados de agosto, as mulheres representavam 41% dos postos de representantes e representantes adjuntos em missões de paz e missões políticas.

Em tempos de paz, quando podem influenciar decisões sobre a preparação e o emprego das forças armadas, bem como sobre o apoio a iniciativas de paz em terceiros países, a representação de mulheres é universalmente baixa: média de 24,3% nos parlamentos nacionais. A alguns poderá surpreender que Ruanda, que passou por recente transição democrática, encabece hoje a lista dos parlamentos com maior representação de mulheres – 61,3% na câmara baixa e 38,5% no senado[246]. Esse é, entretanto, resultado da concretização da agenda de mulheres, paz e segurança no terreno, tal como na RDC, na Síria, no Afeganistão e no Iêmen – onde padrões culturais restritivos à participação de mulheres na vida pública precisam ser vencidos a fim de ajudar na sustentação da paz[247].

Para o Brasil, está claro que a Resolução 1325 (2000) visa a melhorias para as mulheres após conflitos armados, como resultado da atuação da ONU. Em discurso perante o CSNU em 27/04/2010, a delegação brasileira defendeu:

> Nos cenários pós-conflito, onde as instituições estão sendo reconstruídas e gradativamente consolidadas, há muitas vezes uma janela de oportunidade para superar históricas situações de insensibilidade e de

245 Fonte: System-Wide Strategy on Gender Parity. Disponível em: <https://www.un.org/gender/sites/www.un.org.gender/files/gender_parity_strategy_october_2017.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

246 Fonte: União Interparlamentar. Consulta em agosto de 2020. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2020>. Acesso em: 20 jun. 2022.

247 Documento S/2019/800.

> desigualdade de gênero. É precisamente quando a redistribuição de poder e de papéis dentro de uma sociedade estão sendo redesenhados depois do trauma da guerra que esforços devem ser realizados para assegurar que as preocupações e necessidades das mulheres sejam devidamente contempladas. [248]

A Resolução 1325 (2000) consolidou o entendimento de que, se esse é o caso em tempo de guerra, a participação paritária de mulheres na política deve ser objetivo de todos os países em tempo de paz. Pesquisas apontam que a presença de mulheres em parlamentos reduz o risco de guerra civil e que o incremento de 5% em sua representação reduz em cinco vezes a chance de que um país faça uso da força quando confrontado com uma crise internacional[249].

Os países diferem quanto ao histórico de acesso de mulheres a cargos políticos. Enquanto a Finlândia franqueia o voto à sua população do sexo feminino desde 1906, e o Brasil desde 1932, a Arábia Saudita reconheceu esse direito de suas cidadãs em 2015 (MARQUES, 2018). A possibilidade de que mulheres, além de votar, possam aceder a cargos eletivos tem sido correlacionada ao grau de maturidade das democracias nacionais. Pesquisas mostram que mulheres participam da política de maneira diferente dos homens, conferindo ênfase a aspectos que não chamam a atenção destes. Tendem a elaborar e apoiar mais projetos de lei sobre mulheres e crianças, e a combater abusos[250].

À luz dos desafios compartilhados pela comunidade de nações, passa-se a seguir ao exame da situação da participação de mulheres na política brasileira.

5.3.1. Representação feminina em cargos eletivos

O Brasil ocupa o 141º lugar em lista de representação feminina em 192 parlamentos nacionais, com 14,6% de deputadas e 13,6% de

248 VIOTTI, DUNLOP & FERNANDES (org.), 2014, p. 365.

249 CAPRIOLI, 2000, p. 61.

250 JOHNSON-FREESE, 2019, p. 211.

senadoras. Em 2017, ano de lançamento do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, os percentuais eram muito parecidos: 10,7% e 14,8%, respectivamente[251]. Em termos dos executivos estaduais e municipais, em 2020 há uma mulher no exercício de governo das 27 unidades da Federação. Nas eleições municipais de outubro, apenas uma mulher foi eleita prefeita de capital. A situação é idêntica ao ano do lançamento do Plano: em 2017, havia uma governadora e uma prefeita de capital em exercício.

Em realidade, o incremento da participação de mulheres na política nacional vem sendo consistentemente lento. A participação política é o principal elemento para a baixa classificação recebida pelo país (92º lugar entre 153 países avaliados) no Índice Global de Paridade de Gênero 2020 do Fórum Econômico Mundial[252]. Apesar de contar, em consonância com as melhores práticas internacionais, com lei que estipula percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas desde 1997 (Lei 9.504), o Brasil não tem logrado os resultados esperados em termos de incremento da representação de mulheres em cargos eletivos.

Um dos aspectos que parecem contribuir para essa situação é o fato de que Lei de 1997 estipulava o cálculo do percentual de vagas para mulheres sobre o total de candidaturas que um partido ou coligação poderia lançar, e não sobre a quantidade de candidatos efetivamente apresentados. Em outras palavras, o texto permitia que as candidaturas em teoria reservadas a mulheres nunca fossem de fato lançadas. Constatada a falha, foi promulgada a Lei 12.034/2009, que exige mínimo de 30% de mulheres entre as candidaturas lançadas.

Outro fator apontado como causa da ineficiência das leis de cotas na política no Brasil é que, ao longo das últimas duas décadas, a maior parte das candidaturas femininas recebeu pouco ou nenhum financiamento – o que, na prática, inviabiliza sua eleição. Sobre esse mérito foi interposta

251 Fonte: União Interparlamentar. Disponível em: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/wmnmap17-en.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

252 Fórum Econômico Mundial, Global Gender Gap Report 2020, p. 30.

a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, em 15/03/2018. Como resultado, a Suprema Corte determinou a destinação de pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário às campanhas de candidatas.

Com a vedação, em 2017, de coligações partidárias em eleições parlamentares proporcionais, o cálculo de 30% de candidaturas femininas – e a correspondente destinação de recursos financeiros – passa a dar-se por cada partido político registrado no Brasil. Além disso, o Congresso Nacional aprecia, no momento, projeto de lei que visa a garantir a apresentação de candidaturas de mulheres com demonstrada intenção de concorrer e exercer cargo público[253]. Espera-se que essas reformas colaborem para evitar fraudes e tornar a representação mínima de 30% de mulheres mais próxima do resultado efetivo das urnas.

Se a representação numérica de mulheres em cargos eletivos importa, deve-se também atentar para as funções que exercem. Em nível estadual, em setembro de 2020, todas as 27 assembleias legislativas são presididas por homens. Em toda a sua história, o Brasil ainda não teve uma casa legislativa federal presidida por mulher[254].

Previstas pelo artigo 58 da Constituição Federal, as comissões do Congresso Nacional têm função legislativa e fiscalizadora. Sua composição reflete representação proporcional dos partidos em cada Casa, e a escolha dos parlamentares, titulares e suplentes, depende de indicação dos líderes dos partidos. Existem ainda comissões mistas, como a Comissão de Orçamento do Congresso Nacional, composta por deputados e senadores, que aprecia os projetos que dão origem à Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual.

As comissões permanentes discutem e votam projetos de lei, realizam audiências públicas, convocam ministros de Estado para prestar informações, e podem receber denúncias contra autoridades ou

253 Projeto de Lei 1.541/2019. Fonte: Agência Senado.

254 Deputadas e senadoras já foram eleitas para compor as mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e chegaram a presidir sessões individuais, na ausência dos titulares.

entidades públicas, bem como determinar auditorias na administração dos Três Poderes e na administração indireta. Geralmente, o número de integrantes de cada comissão é indicativo do escopo de seu trabalho. Por apreciarem matérias legislativas na área de política externa e defesa, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) são de especial interesse para o presente trabalho.

Normalmente, as indicações dos partidos para a composição das comissões são feitas a cada ano. Em 2020, porém, em função da pandemia de COVID-19, não houve indicações e a composição manteve-se igual à de 2019. Na Câmara dos Deputados, duas deputadas integram a CREDN, de um total de 38 titulares (5%). Não há mulheres na mesa diretora da Comissão. No Senado Federal, três senadoras ocupam vagas de titulares, em um total de 19 (15,8%), na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. A mesa diretora da CRE também é exclusivamente masculina.

Em ambas as casas legislativas, as comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, e de Assuntos Econômicos/Finanças e Tributação são as maiores e mais prestigiosas. Na Câmara, duas deputadas federais ocupam a 1ª e a 3ª vice-presidências da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, composta por 64 titulares, dos quais 7 deputadas (11%). Na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara, três deputadas figuram entre 36 titulares (8%), nenhuma das quais na mesa diretora. No Senado Federal, por sua vez, a senadora Simone Tebet preside a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sendo a única mulher entre os 27 titulares da CCJ (3,7%). Além disso, há, atualmente, duas senadoras entre os 27 membros titulares da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (7,4%).

Não é possível correlacionar os resultados descritos acima ao Plano Nacional de Ação. Embora mencione a participação das mulheres na política, o Plano brasileiro não inclui objetivos ou atividades voltados para a representação feminina em cargos eletivos. Além disso, conforme

a seção 4.2, a elaboração do documento não contou com parlamentares. Entretanto, nota-se que as discussões a respeito do incremento da presença das mulheres na política brasileira e da efetividade da lei de cotas abrem oportunidade de engajamento do Grupo de Trabalho Interministerial com o parlamento e os órgãos de controle eleitoral com vistas ao reforço do tema em eventual futura versão do Plano Nacional de Ação.

5.3.2. O caso da diplomacia

Além do exercício político em cargos eletivos, importa a participação de mulheres na política externa, entre outras razões pelo fato de que cabe a diplomatas representar seus países nos órgãos responsáveis por paz e segurança internacional. Mas, a exemplo dos cargos eletivos e da defesa nacional, a política internacional e a diplomacia são historicamente exercidas por homens (TICKNER, 1992). Em muitos países, barreiras legais impediam o acesso de mulheres à diplomacia até décadas recentes[255]. Em todo o mundo, as diplomatas têm mais dificuldade de ascender a posições de comando do que seus pares do sexo masculino. Em outubro de 2020, havia 52 mulheres entre os representantes permanentes de 193 países junto à ONU em Nova York (26,9%)[256]. Em nível mundial, 15% dos embaixadores são mulheres (AGGESTAM & TOWNS, 2018).

Ainda hoje, a participação de diplomatas do sexo feminino em temas de defesa e em paz e segurança internacional é minoritária[257]. Como regra, postos que requerem características associadas à masculinidade, como assuntos políticos e militares, seguem sendo ocupados de maneira

255 Para uma comparação do histórico da incorporação de mulheres nas chancelarias de Brasil, EUA, Japão, Suécia e Turquia, ver AGGESTAM & TOWNS, 2018, p. 280-283.

256 Reunião do Presidente da LXXV Sessão da AGNU com mulheres representantes permanentes (16/10/2020). Disponível em: <https://www.un.org/pga/75/2020/10/16/meeting-with-female-permanent-representatives-to-the-united-nations>. Acesso em: 4 nov. 2020.

257 TICKER, 1992, p. 7-8; MATHIAS (org.), 2009, p. 9; AGGESTAM in DAVIES & TRUE (ed.), 2019, cap. 64; MYRTTINEN, p. 29-30.

preferencial por homens[258]. A representação de mulheres diplomatas em eventos sobre desarmamento e controle de armas é consistentemente baixa, situação oposta à "sala cheia de mulheres" das reuniões sobre a agenda MPS (MYRTTINEN, 2020).

Desde a proposição de Clausewitz, em 1832, segundo a qual a guerra é a continuação da política por outros meios, diplomatas e militares são frequentemente comparados em suas atribuições, chegando-se a considerá-los as duas faces da atuação externa do Estado. No Brasil, a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa, e o Livro Branco da Defesa Nacional, chamados "documentos básicos de Defesa", cumprem a função de esclarecer e divulgar as atividades de defesa no Brasil. Esses documentos consagram a visão de que defesa e diplomacia são complementares.

A atualização da Estratégia, submetida ao Congresso Nacional em julho de 2020, estabelece que: "Apesar de as ações diplomáticas se diferenciarem das empregadas pela Defesa, ambas possuem o mesmo objetivo em sua essência". Adiante, complementa: "Em tempos de paz ou de crise, o Setor de Defesa atua de maneira a contribuir para as ações de diplomacia empreendidas pelo País"[259]. Por sua vez, a atualização do Livro Branco propõe: "A Defesa e a Diplomacia são importantes vetores para a preservação e o fortalecimento da Soberania Nacional, o que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece salvaguardas imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional"[260]. Nenhum dos documentos menciona o Plano Nacional de Ação.

Em reconhecimento ao papel das mulheres diplomatas em questões de paz e segurança, o PNA conta com dois objetivos e cinco atividades voltadas para o incremento de sua representação nessas equipes, inclusive

258 AGGESTAM & TOWNS, 2018, p. 13.

259 Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

260 Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

em posições de chefia[261]. Em 2019, por ocasião da renovação do Plano, o MRE adotou metas voluntárias referentes a quatro atividades:

– "Prever conteúdo sobre a agenda de MPS nos cursos de formação e pós-formação de diplomatas" (meta = "Ao menos 1 aula por ano");

– "Promover a nomeação de diplomatas mulheres para exercer cargos relacionados à paz e segurança internacionais, inclusive aqueles de liderança" (meta = "Buscar garantir lotação de 50% de mulheres no Departamento de Nações Unidas");

– "Promover o equilíbrio de gênero na composição das delegações brasileiras em conferências e foros internacionais relacionados à paz e segurança internacionais" (meta = "Buscar designar delegações somando ao menos 25% de mulheres, no período de um ano"); e

– "Promover e proteger os direitos das mulheres, à luz das normas nacionais e internacionais de eliminação de todas as formas de discriminação e violência, para que possam exercer plenamente suas funções" (meta = "participação de delegação do MRE em 5 reuniões internacionais por ano").

Quanto à primeira atividade, apurou-se que o Departamento de Nações Unidas ministrou aula sobre a agenda de mulheres, paz e segurança dentro do módulo de Defesa do Curso de Formação de Diplomatas do Instituto Rio Branco, em 2019 e 2020. Com relação à segunda, de acordo com informações disponíveis na rede interna do MRE (Intratec), em outubro de 2020, há 16 servidores lotados nas três divisões que integram o Departamento, dos quais oito do sexo feminino (50%). Entre diplomatas, a representação é de cinco mulheres em 13 (38,5%).

No que se refere à terceira atividade, a pandemia de COVID-19 torna inócua a avaliação do ano de 2020. Segundo diplomata entrevistada, em 2019 a direção do Departamento buscou cumprir estritamente a representação estabelecida. Quanto às reuniões internacionais, pela mesma razão não será considerado o ano de 2020. Em 2019, o MRE

261 BRASIL, 2017, p. 49.

cumpriu a meta de participação em 5 reuniões internacionais sobre o assunto[262].

Em termos de representação das mulheres na carreira diplomática brasileira, segundo o texto do Plano, em 2016 as mulheres representavam 22,9% do total de diplomatas. Em outubro de 2020, as mulheres correspondiam a 22,99%, exatamente a mesma proporção[263]. Apesar de o intervalo de tempo aqui considerado ser de apenas quatro anos, sabe-se que a representação feminina na carreira diplomática tem se mantido baixa nas últimas décadas. A respeito, Farias e Carmo (2016) avaliam que se configura situação de estagnação. Mantido o ritmo de ingresso de mulheres observado entre 1954 e 2010, os autores calculam que a paridade no Itamaraty seria alcançada em 2066. A fim de acelerar o processo, algumas chancelarias têm adotado medidas. Segundo os pesquisadores:

> No serviço exterior finlandês, foram introduzidas quotas de 40%, do topo à base. Em outros, tem-se utilizado o termo "metas". A Dinamarca impôs uma de 40% das mulheres entre os embaixadores. No serviço exterior britânico, em uma iniciativa lançada em 2008, buscou-se a meta de 50% no processo de recrutamento e de 28% nas posições de chefia. Além disso, caso uma mulher e um homem disputem uma mesma posição, é dada a oportunidade à mulher até que a distância de gênero acabe. Na França, a Lei Sauvadet mobilizou sua diplomacia a introduzir metas para a ocupação de 40% em todos os níveis da carreira – tendo o ministério definido a meta de 50% no recrutamento.[264]

A exemplo de outras chancelarias, também no Itamaraty se verifica afunilamento da presença feminina nos níveis hierárquicos mais altos[265]. Com efeito, em outubro de 2020, as mulheres representavam 26,71%

262 Consultas por correio eletrônico em outubro de 2020.

263 Consulta por correio eletrônico em outubro de 2020.

264 FARIAS & CARMO (2016). Disponível em: <https://mundoramanet.wpcomstaging.com/?p=17746>. Acesso em: 4 nov. 2020.

265 FARIAS & CARMO in AGGESTAM & TRUE, 2018, cap. 6.

dos terceiros-secretários e 15,75% dos ministros de primeira classe na ativa. Além disso, ocupavam 17,35% das chefias de postos no exterior.

Com objetivo de estimular candidatas a prestar o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, em 2018 o MRE lançou a campanha "Mais mulheres diplomatas". Trata-se de série de 16 depoimentos de diplomatas do sexo feminino, de diferentes classes funcionais, divulgados no canal de YouTube e nas redes sociais mantidas pelo Ministério, entre junho de 2018 e fevereiro de 2019. Embora se possa avaliar que contribui para a efetivação do objetivo de aumentar a participação de diplomatas brasileiras, não foi estabelecida qualquer relação, pelo Ministério, entre a divulgação dos vídeos e o PNA.

Contudo, antes do Plano, e mesmo da adoção da Resolução 1325 (2000), diplomatas brasileiras haviam ocupado posições de destaque na área de paz e segurança internacional. O Brasil foi o primeiro país a promover uma diplomata de carreira ao posto de embaixadora – Odete de Carvalho e Souza, que ocupava a função de Diretora do Departamento Político quando o "Batalhão Suez", primeira unidade formada brasileira, foi enviado à Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), em janeiro de 1957[266].

Duas embaixadoras, Vera Pedrosa e Vera Machado, ocuparam a Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos, responsável por Nações Unidas, entre 2003-2005 e 2009-2012, respectivamente. A embaixadora Maria Luiza Viotti, atual chefe de gabinete do secretário-geral da ONU, foi a primeira brasileira a presidir o CSNU, durante o mês de fevereiro de 2011. Além disso, ainda na qualidade de representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas, tornou-se coordenadora da Estratégia de Consolidação da Paz em Guiné-Bissau.

Segundo duas integrantes do Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de elaborar o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e

266 Fonte: MRE. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/o-itamaraty-e-as-carreiras-do-servico-exterior>. Acesso em: 10 out. 2020.

Segurança[267], todo o processo beneficiou-se da presença da então ministra Maria Luisa Escorel nos cargos de chefe da Divisão de Paz e Segurança Internacional (2015-2016), e, em seguida, de diretora do Departamento de Organismos Internacionais do Itamaraty (2016-2018). Nesse sentido, o caso brasileiro ilustra fenômeno registrado na literatura dedicada à agenda MPS: o compromisso de funcionários que ocupam posições chave em instituições governamentais faz a diferença nos processos decisórios que levam a planos nacionais (KIRBY & SHEPERD, 2016).

As entrevistadas relatam que a embaixadora considerava que o Brasil poderia fazer uso da experiência positiva de condução da MINUSTAH para somar-se ao grupo de quase 60 países que àquela altura contavam com planos de ação. Expedientes e atas das reuniões do GTI mostram que a embaixadora participou dos entendimentos preliminares com o Ministério da Defesa, em meados de 2015, e conduziu praticamente todas as reuniões do Grupo de Trabalho[268]. Além disso, garantiu o acompanhamento, pelas altas chefias do Itamaraty, da evolução da negociação e empenhou-se pessoalmente em obter as quatro apresentações dos ministérios participantes. A embaixadora, atual representante alterna do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra, foi designada, em fevereiro de 2020, alta representante do MRE para Assuntos de Mulheres, inclusive para o 20º aniversário da Resolução 1325 (2000)[269].

Ainda com respeito ao papel das mulheres na diplomacia, vale mencionar a articulação de mulheres em diversas chancelarias, tais como o grupo de afinidade "Executive Women at State", nos EUA, a associação "Femmes et diplomatie", na França, "The Network", na Suécia, entre outras. No Brasil, os primeiros passos em direção a uma articulação informal precedem o Plano Nacional de Ação. Em 2013, foi criado um

267 Entrevistas concedidas em junho e agosto de 2020.

268 Entre outros: det. 1108 para Delbrasonu, de 30/09/2015; Telegrama 813 de Delbrasonu, de 28/03/2016; Telegrama 1464 de Delbrasonu, de 03/06/2016; det. 1101 para Delbrasonu, de 24/10/2016; det. 2937 para Delbrasonu, de 28/10/2016.

269 Despacho telegráfico 103 para Delbrasgen, de 18/02/2020.

grupo de discussão fechado na rede social de maior adesão à época. Em poucas semanas, mais de 150 diplomatas debatiam diversos temas de interesse comum. Foi a primeira vez, em quase cem anos da presença de mulheres na carreira diplomática brasileira, que um contato nesses moldes foi organizado[270].

No início de 2014, com apoio da administração do MRE, foi criada conta de correio eletrônico institucional acessível a todas as mulheres integrantes da carreira diplomática. No mesmo período, o então ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, lançou consulta interna, aberta à participação dos funcionários do Serviço Exterior Brasileiro, com vistas a colher sugestões de modernização do Itamaraty. As diplomatas decidiram dirigir resposta coletiva à consulta, elaborando para isso documento que intitularam "Carta das Mulheres Diplomatas". A compilação de 14 sugestões foi subscrita por 203 diplomatas – "o que configura a iniciativa como a maior mobilização política na história do serviço exterior brasileiro até então" (FARIAS & CARMO, 2016).

Uma das solicitações atendidas foi a criação de instância interna responsável pelo tema de gênero. Para tanto, o MRE aderiu ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, promovido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, junto a órgãos de governo e empresas privadas, entre 2005 e 2018. Por meio da Portaria nº 491, de 12/09/2014, foi criado o Comitê Gestor de Gênero e Raça do MRE[271] – reestruturado nos termos das Portarias 554 e 555, ambas de 21/09/2015. Finalmente, a Portaria nº 336, de 29/09/2020, revogou as anteriores.

O estabelecimento de instância de acompanhamento de denúncias de assédio também foi sugerido pelas diplomatas na carta de 2014. A Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, Sexual e

270 NOGUEIRA & BALBINO in FRIAÇA, 2018, Prólogo.

271 O texto do Plano previa participação do Comitê: "Nas tarefas de acompanhamento do cumprimento do PNA, serão consideradas, no que couber, as contribuições das respectivas Comissões de Gênero e/ou comissões específicas relativas ao PNA" (BRASIL, 2017, p. 63). Contudo, de acordo com as atas e listas de presença consultadas, o CGGR não teve participação no GTI na elaboração nem na revisão do Plano Nacional, ao contrário da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa (vide seção 5.1.2).

da Discriminação (CPADIS) foi criada por meio da Portaria nº 921 de 10/11/2017. Detectado o desconhecimento acerca das consequências administrativas e judiciais que essas condutas podem ensejar, a Comissão elaborou, em 2018, a apostila "Assédio Moral, Assédio Sexual e Discriminação no Ambiente de Trabalho"[272].

Em 2018, cumpriam-se cem anos do ingresso da primeira brasileira na carreira diplomática, ocorrido em 1918. Com apoio da FUNAG, as diplomatas organizaram o evento "Jornada Maria José de Castro Rebello: um século de mulheres diplomatas no Itamaraty", realizado em 27/09/2018, no Auditório Paulo Nogueira Batista[273]. Também por ocasião do centenário, foi filmado o documentário "Exteriores – mulheres brasileiras na diplomacia"[274]. Segundo o "Café História"[275], o filme resultou de campanha de financiamento coletivo e do apoio da Associação dos Diplomatas Brasileiros (ADB), e teve como inspiração o documentário "Par une porte entrouverte", realizado pelo Quai D'Orsay no ano anterior[276]. De acordo com divulgação da ADB nas redes sociais, o documentário foi lançado em 6 de dezembro, em Brasília, no Espaço Cultural Renato Russo. Em 21 de dezembro daquele ano, o então ministro de Estado Aloysio Nunes descerrou placa comemorativa que batiza o Anexo I do MRE "Anexo Maria José de Castro Rebello Mendes"[277].

5.4. Prevenção e proteção

Este eixo da agenda trata da prevenção e proteção de mulheres e meninas contra dois conjuntos principais de crimes: o abuso e a exploração sexuais (SEA, da sigla em inglês) da população local por

272 Disponível para o público interno em: <https://diplopedia.itamaraty.gov.br/uploads/Cartilha.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

273 Ver <https://antigo.funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/2820-seminario-jornada-maria-jose-de-castro-rebello-um-seculo-de-mulheres-diplomatas-no-itamaraty>. Acesso em: 20 jun. 2022.

274 Disponível em: <https://vimeo.com/303550770>. Acesso em: 20 jun. 2022.

275 Disponível em: <https://www.cafehistoria.com.br/exteriores-mulheres-na-diplomacia>. Acesso em: 10 out. 2022.

276 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MHzmQ3XxKnY>. Acesso em: 20 jun. 2022.

277 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kWTekFKSl2A>. Acesso em: 20 jun. 2022.

agentes a serviço da ONU; e a violência sexual, notadamente aquela praticada como tática de guerra, e a violência contra mulheres e meninas em contexto de conflito. Em 2017, a ONU criou mais uma estrutura de combate a SEA: o cargo de Defensora dos Direitos das Vítimas (Victims Rights Advocate), cuja titular é Jane Connors. Juntamente com a representante especial para a Violência Sexual em Conflito e a política de tolerância zero contra o abuso e a exploração sexuais empreendida pelo SGNU (ver seção 3.3), a nova estrutura representa pressão máxima da ONU contra a impunidade.

Com relação ao segundo conjunto, vale registrar os esforços de movimentos de mulheres, na década de 1990, com vistas à inclusão da violência sexual entre os crimes de guerra investigados pelo extinto Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia e, posteriormente, pelo Tribunal Penal Internacional (CHINKIN & KALDOR, 2013). Com base nesse precedente, consolidou-se como boa prática, no CSNU, a inclusão de crimes sexuais como critério para listagem de indivíduos e grupos armados em regimes de sanções impostos pelo Conselho. Além do caso precursor da RDC, foram posteriormente incorporadas disposições nesse sentido aos regimes de sanções aplicáveis a Mali (2017), República Centro Africana (2017), Líbia (2018), Somália (2018) e Sudão do Sul (2018)[278].

Antes mesmo da adoção do PNA, o Brasil, na presidência 2010-2011 do Comitê de Sanções referente à RDC, acolheu o pleito apresentado pelas representantes especiais do secretário-geral para crianças e conflitos armados, Radhika Coomaraswamy (em sessão de 21/05/2010), e para violência sexual em conflitos armados, Margot Wallström (em 06/12/2011), a favor de que o Comitê agisse com mais rigor contra a violência sexual e o recrutamento de crianças naquele país. O apoio político brindado pelo Brasil foi complementado, em 2010, por repasse de US$ 1 milhão ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos

278 Security Council Report, 2020.

Humanos, destinada ao acesso à justiça e à reparação para sobreviventes de violência sexual na RDC[279].

O reforço das medidas contra perpetradores de violência sexual relacionada a conflitos, previsto na Resolução 1807(2008), encontra-se refletido nos dois relatórios anuais do Comitê assinados pela embaixadora Maria Luiza Viotti (S/2011/18 e S/2012/3), bem como em seu informe final ao CSNU em 14/12/2011, ocasião em que sugeriu:

> Precisamos também refletir sobre formas de tornar o regime mais eficiente, considerando ferramentas alternativas para melhor direcioná-las contra indivíduos e entidades impedidos de viajar ou de ter contas bancárias. É igualmente importante encorajar o uso, pela MONUSCO, de meios de comunicação de massa, como o rádio, para ajudar a impedir a prática de atividades criminosas e divulgar informações sobre indivíduos e entidades objeto de sanções.[280]

O endurecimento de medidas multilaterais contra criminosos sexuais na RDC levou à condenação de Frédéric Batumike, parlamentar congolês e líder de milícia, acusado de crime contra a humanidade pelo estupro de 39 crianças na província de Kavumu entre 2013 e 2016. Levou ainda a julgamento Ntabo Ntaberi Sheka, listado pelo Comitê durante a presidência brasileira, por denúncia de estupro em massa de 387 pessoas na província de Walikale em 2010, conforme registra o Relatório de 2018 do SGNU sobre violência sexual relacionada a conflitos armados (S/2019/280). O mesmo documento elenca os numerosos desafios restantes: só em 2018, a MONUSCO documentou 1.049 casos de violência sexual praticados contra 605 mulheres, 436 meninas, 4 homens e 4 meninos, dos quais 741 foram atribuídos a grupos armados e 308, às forças armadas e à polícia congolesas[281].

279 Despacho telegráfico 657 para Delbrasgen, de 28/10/2010 e Telegrama 233, de Delbrasonu, de 25/01/2011.

280 VIOTTI, DUNLOP & FERNANDES (org.), 2014, p. 222-223.

281 Para uma análise da ajuda internacional a sobreviventes de estupro da RDC, ver Researching wartime rape in the Democratic Republic of Congo, de BAAZ & STERN in WIBBEN (ed.), 2016.

Ainda sobre a violência sexual em conflitos armados, duas recentes iniciativas internacionais de atendimento adequado às/aos sobreviventes e a responsabilização judicial dos criminosos merecem destaque: o Manual de Resposta das Missões da ONU à Violência Sexual Relacionada a Conflitos, impulsionado pelo governo da Noruega[282], e o "Código Murad", promovido pelo Reino Unido em homenagem à sobrevivente e ativista Nadia Murad (ver seção 3.1.1). Este último tem origem em Declaração do G8 de 11/04/2013 sobre "Prevenção da violência sexual em conflito", que propõe erradicar a impunidade por meio de "Protocolo Internacional sobre a Investigação e Documentação da violência sexual em conflito", de abordagem comum da investigação e da documentação da violência sexual em conflito, a fim de assegurar que diferentes atores preservem provas e informações, e que devida consideração seja dada à necessidade de apoio às vítimas durante o processo investigativo.

Previsão semelhante chegou a ser incluída no projeto que levou à Resolução 2106 (2013). Segundo apurou a Missão Permanente do Brasil à época[283], linguagem que encorajava o SGNU a recorrer a lista (*roster*) de peritos especializados na documentação de crimes de violência sexual em apoio a governos nacionais acabou eliminada antes da aprovação. À época, o Reino Unido já contava com "UK Team of Experts" especializado em documentação e investigação, disponível para apoiar governos nacionais.

No que tange ao pilar de prevenção e proteção do Plano Nacional de Ação, o MRE adotou indicadores e metas referentes a uma atividade: "Difundir marcos normativos sobre a proteção dos direitos de todas as mulheres e meninas" (meta = 1 texto informativo sobre os principais mecanismos internacionais na área de promoção dos direitos da mulher e de eliminação de todas as formas de discriminação e violência por ano). Não foi possível obter dados acerca da efetivação dessa meta.

282 Disponível em: <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/06/2020.08-UN-CRSV-Handbook.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

283 Telegrama 2156 de Delbrasonu, de 28/06/2013.

Quanto à atividade "Priorizar a realização de operações em áreas em que há o predomínio da violência baseada em gênero, assim como em situações em que há maior vulnerabilidade de mulheres e de meninas a esse tipo de violência, considerando as recomendações da unidade de gênero da Missão", em entrevista ao trabalho, o general brasileiro Ricardo Augusto Costa Neves, *force commander* da MONUSCO, relatou que promoveu como rotina a definição de operações de maneira conjunta (com participação de tropas, policiais e civis, inclusive a unidade de gênero da missão, além de agências humanitárias que atuam no perímetro). A seu juízo, essa estratégia favorece não apenas a priorização de áreas e situações críticas, com base em informação ampla, como também o sentimento de apropriação (*ownership*) das medidas necessárias para cumprir a operação acordada[284].

Apurou-se ainda a materialização da atividade "Fortalecer a implementação da política de tolerância zero das Nações Unidas em relação aos brasileiros e brasileiras desdobrados em operações de manutenção da paz e missões políticas especiais, por meio do enfrentamento rigoroso dos crimes de abuso e exploração sexual em todos os seus aspectos (prevenção, apuração, punição dos agressores e assistência a todas as mulheres e meninas em situação de violência)". O compromisso político do país é reiterado em todos os debates abertos realizados pelo CSNU sobre o tema. Em contribuição escrita a debate aberto de 17/07/2020, o Brasil expressou seu apoio à iniciativa do Código Murad e reforçou o efeito positivo da inclusão de mulheres em todos os aspectos da manutenção da paz na prevenção a essa violência[285]. Além disso, tanto o CCOPAB quanto o CIASC reforçam, no treinamento preparatório para missões de paz, a política de tolerância zero, conforme diretrizes do DPO.

As tropas brasileiras mantêm histórico disciplinar exemplar ao longo de 70 anos de participação em operações de manutenção da paz da ONU, em função de altos padrões de treinamento e conduta exigidos

284 Entrevista concedida em outubro de 2020.

285 Despacho telegráfico 404 para Delbrasonu, de 16/07/2020.

dos contingentes pátrios. Fruto da necessidade de gerenciar volume sem precedentes de militares, o Brasil desenvolveu doutrina de rotação semestral dos contingentes desdobrados no Haiti – em vez do esquema anual preconizado pela ONU –, além de saídas periódicas para descanso e aquartelamento compulsório nos horários de repouso, inclusive nos fins de semana (MARTINS, 2020).

A investigação de casos de abuso e exploração sexual cabe, na maior parte dos casos, à justiça do país de origem. Com o fito de coibir a inação dos Estados membros, em 2015 a ONU passou a adotar Medidas Especiais sobre a proteção de SEA[286]. Entre elas, a exigência de que os países contribuintes de tropas e policiais designem oficial nacional responsável por investigação (National Investigation Officer – NIO) para cada unidade de 150 militares ou mais. Além disso, recomendou aos países-membros o envio de equipe da justiça às missões de paz ("Immediate Response Team"), para proceder à investigação criminal no local.

No caso brasileiro, a jurisdição nacional aplicável aos militares é cláusula indispensável na negociação dos memorandos de entendimento firmados com a ONU com vistas ao emprego de unidades militares formadas. De acordo com a promotora de Justiça Militar Najla Nassif Palma[287], uma vez recebida da ONU denúncia contra militar brasileiro, tem início investigação, conduzida por outro militar. De posse dos autos, promotor(a) de justiça militar (carreira civil no Brasil) decide pelo arquivamento ou pela denúncia. O Código Penal Militar não tipifica os crimes de abuso e exploração sexual. Contudo, a depender das características do caso, é possível denunciar a exploração sexual como importunação sexual ou corrupção de menores, e o abuso sexual como análogo à importunação sexual, ou ao estupro.

Desde a década de 2010, o Ministério Público Militar (MPM) tem atuado junto ao MD e às Forças Armadas para reforçar a prevenção de SEA,

286 Documento A/69/779.

287 Entrevista concedida em setembro de 2020.

inclusive por meio da participação na preparação de militares e policiais para as missões de paz. Tem-se posicionado a favor da institucionalização de uma polícia judiciária militar, capaz de responder adequadamente às peculiaridades da investigação de crimes de natureza sexual. Colocou-se ainda à disposição para o envio de equipe nos moldes do "Immediate Response Team" preconizado pelo SGNU, o que ainda não se concretizou em função da descontinuidade do emprego de unidades formadas.

Em consonância com as Medidas Especiais da ONU, o MPM busca sensibilizar as Forças Armadas para a importância de uma base de dados integrada em matéria de investigação criminal. Em observância das mesmas Medidas, atua, em parceria com a Justiça Militar, em prol da aprovação, pelo Legislativo, de projetos de lei referentes à reformulação do Código Penal Militar (PL 9432/2017) e do Processo Penal Militar (PL 9436/2017), com vistas às atualizações necessárias. Tem-se aqui exemplo de norma da agenda MPS que gera modificações legais nos T/PCCs, não apenas em países em conflito ou egressos de conflito.

Como contribuição à difusão da agenda de mulheres, paz e segurança, o edital do concurso público para provimento do cargo de promotor de justiça militar de 2021 inclui, entre os tópicos relacionados no exame de Direito Constitucional, Direitos Humanos, Direito Internacional Penal e Direito Internacional Humanitário, "A proteção internacional da mulher contra a discriminação. Agenda Mulheres, Paz e Segurança da Organização das Nações Unidas. O Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança"[288].

Conforme mencionado na seção 4.2, o Plano Nacional de Ação contém objetivo de "Fomentar uma política voltada à garantia dos direitos de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil que considere as necessidades específicas de gênero", associado a seis atividades, todas atribuídas ao Ministério da Justiça[289]. Quando o Plano foi redigido, não

288 Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/edital-de-13-de-janeiro-de-202012-concurso-publico-para-provimento-de-cargos-de-promotor-de-justica-militar-12-cpjm-238152882>. Acesso em: 20 jun. 2022.

289 BRASIL, 2017, p. 55.

se previa o número de refugiados que ingressou em território nacional, entre 2019 e 2020, vindo da Venezuela. Para gerenciar esse processo, foi criada em 2018, no estado de Roraima, a Operação Acolhida. Coordenada pela Casa Civil da Presidência da República e conduzida, do ponto de vista logístico, pelas Forças Armadas, em particular pelo Exército Brasileiro, contabiliza 889.859 atendimentos na fronteira e mais de 260.000 solicitações de refúgio[290].

A Operação Acolhida tem feito do Brasil exemplo para outros países no que tange ao acesso dos refugiados a serviços públicos (Sistema Único de Saúde, Instituto Nacional de Seguridade Social, entre outros) e ao respeito a padrões de direitos humanos. Isso é resultado da coordenação de diversos ministérios, tais como o Ministério da Cidadania, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ocorre que o Ministério da Cidadania não participou da elaboração, nem da revisão do PNA. No caso do MMFDH, a área de refugiados tampouco foi envolvida.

A organização da Operação Acolhida se assemelha a uma operação de manutenção da paz, embora tenha natureza estritamente humanitária e caráter nacional, apenas com apoio da ONU. O trabalho é dividido em treze "células", chefiadas por oficiais do Exército, especializadas em diferentes aspectos do ordenamento da fronteira, do abrigamento e da interiorização – as três principais missões da Operação. Os contingentes militares, a exemplo da prática nas missões de paz, fazem rodízio a cada quatro meses, restando um oficial general que permanece por mais tempo. Atualmente, há quase 600 militares empregados na Acolhida. Contudo, há planos de uma transição, com passagem gradual de responsabilidades para os ministérios civis e a redução desse contingente até o final de 2021.

Objetivo central no momento é a interiorização da população venezuelana que chega a Roraima, ou seja: seu reassentamento em outros estados da Federação. Para tanto, a Acolhida utiliza quatro estratégias

290 Fonte: Operação Acolhida. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Acesso em: 10 out. 2022.

principais: a interiorização por meio de abrigo em outro estado; a reunião social (apoiada por redes ligadas a igrejas e ONGs); a reunião familiar; e a vaga sinalizada de emprego. De acordo com funcionária da ONU Mulheres[291], uma das agências do Sistema ONU que atuam na Acolhida, as estratégias têm atendido melhor à população do sexo masculino: apenas 2% das venezuelanas foram interiorizadas por meio de vaga sinalizada de trabalho em outros estados[292].

A fim de planejar estratégias específicas voltadas para a interiorização da população feminina, foi conformado grupo de trabalho, integrado por militares da célula de assuntos civis, agentes humanitários, e coordenado pela ONU Mulheres. O grupo informal funcionou entre os últimos meses de 2019 e março de 2020, quando as medidas restritivas de viagens impostas pela pandemia de COVID-19 afetaram a continuidade das discussões.

Representantes dos ministérios listados foram consultados a fim de identificar ações que vêm sendo desenvolvidas em favor de venezuelanas refugiadas solicitantes de refúgio, e se isso tem sido feito ao abrigo do PNA[293]. Por meio de correio eletrônico, representante do Ministério da Justiça e Segurança Pública esclareceu que o papel daquela pasta ficou restrito à área documental e à regulamentação migratória. O Exército Brasileiro informou que realiza oficinas de capacitação profissional de venezuelanas abrigadas. Até o final de 2020, o projeto "Empoderando Refugiadas" terá atendido 70 refugiadas e migrantes. Não foi feita conexão entre essa iniciativa e o Plano Nacional de Ação.

Servidora do Ministério da Cidadania[294], por sua vez, elencou diversas iniciativas levadas a cabo por aquela pasta, muitas das quais em parcerias com organizações da sociedade civil, de modo a mitigar as dificuldades que vêm sendo encontradas para a interiorização das

291 Entrevista concedida em novembro de 2020.

292 OIM, Informe de Interiorização – novembro 2020. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/informe-de-interiorizacao-novembro-2020.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2020.

293 Consultas a funcionários de MD, Ministério da Cidadania, MJSP e MMFDH em outubro e novembro de 2020.

294 Entrevista concedida em novembro de 2020.

mulheres venezuelanas[295]. Embora não conhecesse o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, o qual não estaria sendo levado em conta nesse contexto, identificou possibilidade de articulação entre o documento e uma futura política nacional de migração, que vem sendo discutida entre os ministérios participantes da Acolhida.

Contato com funcionária do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos indicou situação semelhante. Embora não houvesse conhecimento do Plano Nacional, que tampouco servia de orientação para a atuação nesse cenário, ações desenvolvidas pelo MMFDH na Operação Acolhida poderiam ser interpretadas como concretização de atividades previstas no documento, a exemplo da construção da Casa da Mulher Brasileira em Boa Vista, que atende muitas venezuelanas vítimas de violência[296]. Ao ver da entrevistada, haveria espaço para divulgação da experiência de proteção e promoção dos direitos das refugiadas em território brasileiro como boa prática em matéria de mulheres, paz e segurança.

5.5. Consolidação da paz

> *"Eu não me importo de estar vestida com este véu, tradicional no meu país. Certos valores tradicionais podem ser seguidos. Agora, valores que me confiram uma cidadania de segunda ou terceira categoria, ou que não me enxerguem como ser humano, eu não vou aceitar. Eu tenho direito pleno, como meus colegas homens, a emprego, a tudo".*
>
> Nawal Hassan Osman, integrante do processo de paz em Darfur, em evento virtual promovido pela ONU Mulheres pelos 20 anos da Resolução 1325

Entrevistas realizadas com integrantes de duas missões políticas nas Américas, a Missão de Verificação da ONU na Colômbia, e o BINUH,

295 Essas ações configuram cumprimento da atividade: "Desenvolver ações e equipamentos públicos de recepção, de acolhida e de abrigamento que considerem as necessidades específicas de proteção de todas as mulheres e meninas solicitantes de refúgio e refugiadas" (BRASIL, 2017, p. 55), embora de maneira não intencional.

296 De fato, esse poderia ser considerado cumprimento da atividade: "Promover o acesso a serviços médicos e apoio psicossocial a solicitantes de refúgio e a refugiadas que tenham sofrido violações de direitos humanos baseadas em gênero" (BRASIL, 2017, p. 55), apesar de igualmente desvinculado do Plano.

no Haiti, ilustram os desafios da efetivação do eixo de consolidação da paz da agenda MPS. A Colômbia é rotineiramente citada como caso de sucesso, tantos em termos da resolução do conflito, quanto da participação significativa de mulheres. O Acordo Final de Paz e a Política de Reintegração Nacional contêm diversas provisões voltadas para mulheres e meninas. As ex-combatentes e companheiras de ex-combatentes definiram estratégia própria de reintegração. As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) contam com comitês de mulheres e uma ex-combatente foi eleita senadora (Judith Simanca, conhecida como Victoria Sandino). Além disso, unidade de investigação de crimes sexuais, para os quais foi afastada a possibilidade de anistia, foi incluída no mecanismo de justiça de transição[297].

Entretanto, segundo entrevistada que integra a UNVMC[298], a maioria das mulheres guerrilheiras (cerca de 20% das FARC) tinham função de retaguarda (comunicação, cozinha). Por isso, as instituições colombianas tenderiam a desconsiderar suas opiniões na área de segurança. A entrevistada relata ainda que a violência doméstica e a violência sexual, praticadas tanto contra ex-combatentes quanto contra a população desarmada, são temas que as lideranças masculinas evitam. Assim, esses crimes permanecem largamente subnotificados e impunes.

No Caso do Haiti, o BINUH dá continuidade ao apoio brindado pela ONU àquele país pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti[299] (MINUJUSTH, 2018-19), que, por sua vez, sucedeu a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH, 2004-2017, operação de manutenção da paz com mandato de uso da força). A presença prolongada da ONU no país gerou expressivo número de denúncias de abuso e exploração sexual, que são atendidos pela Unidade de Atenção à Vítima, presente na MINUJUSTH e, depois, no BINUH. Em cumprimento à política de tolerância zero patrocinada pelo SGNU, o setor busca auxiliar as vítimas na obtenção de reparações, bem

297 CARVAJAL & ÁLVAREZ-VANEGAS in DAVIES & TRUE (ed.), 2019, cap. 36.

298 Entrevista concedida em outubro de 2020.

299 A MINUJUSTH foi missão política especial adotada pelo CSNU em 2017, ainda ao amparo do capítulo VII da Carta, com mandato de dois anos para fortalecer o Estado de Direito, desenvolver a Polícia Nacional Haitiana, e de monitorar e promover direitos humanos, em esforço de consolidação da paz naquele país.

como responsabilizar os culpados e coibir a ocorrência de novos casos (MARTINS, 2020).

Sobre a contribuição que o Brasil poderia dar à consolidação da paz no Haiti, com foco na população feminina, a entrevistada avalia que expressão de apoio da embaixada do Brasil em Porto Príncipe à aprovação de projeto de lei na área de violência doméstica, que tramita há anos no legislativo haitiano, seria muito positiva[300]. Além disso, segundo a funcionária da ONU, manifestação favorável à incorporação de mulheres nas instituições de defesa e segurança teria grande peso, tendo em vista a participação do Brasil na MINUSTAH. Policial com experiência no Haiti opinou igualmente que o engajamento com instituições de justiça poderia mudar o padrão local, muito desfavorável a mulheres e meninas.

A respeito, cumpre registrar que, em debate aberto promovido pelo CSNU em 26/10/2010, o Brasil informou que trabalhava, junto ao Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA, da sigla em inglês) e à organização Oxfam, em favor do Plano Nacional de Prevenção da Violência contra a Mulher do Haiti[301]. Página eletrônica da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) informa que a cooperação, com base na experiência brasileira, remonta a 2002. Somente em 2011, quando a cooperação foi interrompida, 185 profissionais haitianos de saúde e de segurança pública foram capacitados para o enfrentamento da violência contra as mulheres com apoio do Brasil[302]. A sugestão apresentada pela entrevistada está em linha, portanto, com iniciativas tomadas pelo governo brasileiro antes mesmo da adoção do PNA.

Em 2019, o MRE adotou indicador e meta de cumprimento da atividade "Atuar no âmbito da Comissão de Consolidação da Paz da ONU para fortalecer a inclusão da perspectiva de gênero em todas as suas atividades"[303]. Os resultados identificados em cumprimento a essa atividade extrapolam os indicadores, limitados à presidência brasileira

300 Entrevista concedida em novembro de 2020.

301 VIOTTI, DUNLOP & FERNANDES (org.), 2014, p. 371.

302 Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/FNUAP>. Acesso em: 20 jun. 2022.

303 BRASIL, 2017, p. 57.

da configuração Guiné-Bissau da PBC[304]. Além de organizar o *briefing* da comandante Márcia Braga e de mobilizar inclusão de parágrafo com base em suas recomendações no documento de posição da PBC ao CSNU pela renovação do mandato da MINUSCA, vistos na seção 5.1, o Brasil chegou a identificar a PBC, no debate aberto do CSNU sobre MPS daquele ano, como instância preferencial de exame de lições aprendidas e boas práticas sobre mulheres, paz e segurança. Sugeriu uma "Semana MPS" naquela Comissão pelos vinte anos da Resolução 1325[305].

Já em 2020, por ocasião da revisão da Estratégia de Gênero da PBC, o Brasil apresentou sugestão de ampliação de oportunidades para que mulheres atuantes em todo o "continuum da paz" fizessem chegar aos Estados membros suas recomendações. Ao tratar da consolidação da paz na Guiné-Bissau, afirmou que o Brasil "acredita firmemente que aprimorar o acesso de mulheres a serviços públicos ajuda a criar uma sociedade mais inclusiva e uma paz mais resistente"[306]. Na reunião anual da PBC sobre o tema, em 02/10/2020, alentou a que o Escritório de Apoio (PBSO) recebesse atribuição de monitorar a implementação da agenda. Sugeriu, por fim, que a PBC elaborasse opiniões consultivas sobre MPS ao CSNU a cada negociação de mandato de missão de paz[307].

Durante os trabalhos do GTI em 2018, foram circulados resultados da atividade "Garantir que os projetos de cooperação humanitária desenvolvidos e/ou financiados, direta ou indiretamente, pelo Brasil adotem uma perspectiva de gênero"[308]. Em 2018, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Brasil desenvolveu projetos de gestão de riscos de desastres para a segurança alimentar e nutricional na Bolívia e na Colômbia. Na Bolívia, buscou-se oferecer a produtoras mulheres chefes de família e organizações de mulheres estratégias de subsistência. A cooperação na

304 Disponíveis em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz/indicadores-e-metas-voluntarios-do-plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca>. Acesso em: 29 out. 2022.

305 Despacho telegráfico 1104, para Delbrasonu, de 25/10/2019.

306 Despacho telegráfico 250, para Delbrasonu, de 30/04/2020.

307 Telegrama 2437 de Delbrasonu, de 22/10/2020.

308 BRASIL, 2017, p. 59.

Colômbia, voltada para população retornada da Venezuela, promoveu a participação das mulheres na tomada de decisão sobre a produção de alimentos, a diversidade na dieta familiar, a segurança dos alimentos, a custódia de sementes nativas adaptadas ao contexto de seca e a transformação e conservação de alimentos na ausência de energia elétrica.

Por meio de entrevista, apurou-se adicionalmente ação de cumprimento à atividade "Cooperar com as instituições locais para a elaboração e para a implementação de legislação específica sobre a violência baseada em gênero, inclusive a violência sexual, e o acesso das mulheres à justiça e aos serviços de atendimento especializado, bem como de responsabilização do agressor"[309]. Entre 1997 e 2018, o Brasil cooperou com a reestruturação de instituições de direito e com a reforma legal pós-conflito em Angola, por meio do projeto "Intercâmbio Jurídico-Institucional Brasil e Angola", promovido pelo Ministério Público Militar no contexto da participação militar brasileira na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II). Ao longo de mais de duas décadas, o projeto incluiu diversas visitas bilaterais de autoridades das justiças dos dois países, numerosos eventos de difusão de conhecimento, além de intercâmbio de estudantes, entre outros.

Embora seu início preceda a Resolução 1325 (2000), o projeto foi ganhando viés de proteção de mulheres à medida que o MPM passou a integrar os esforços de internalização da agenda MPS, junto ao MD e ao MRE, em 2014. Naquele ano, o Supremo Tribunal Militar de Angola solicitou aprofundar o conhecimento acerca do sistema de prestação jurisdicional militar brasileiro, modelo para a estruturação da Justiça Militar daquele país. A cooperação culminou, em dezembro de 2018, com a finalização de proposta de texto para o novo Código Penal Militar de Angola, com apoio da Procuradoria-Geral de Justiça Militar do Brasil. O texto foi balizado pelo Código Penal comum de Angola e o Código Penal Militar brasileiro, e inclui a tipificação dos crimes militares de exploração sexual e assédio sexual e moral[310].

309 BRASIL, 2017, p. 57-59.

310 Entrevista concedida em setembro de 2020.

5.6. Sensibilização e articulação internacional

Além de Estados nacionais, organizações regionais, civis e militares, adotaram regulamentações próprias em seguimento à Resolução 1325 do CSNU. Em 2007, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da qual em 2019 o Brasil se tornou importante aliado extraorganização (*Major Non-NATO Ally*), estabeleceu política sobre mulheres, paz e segurança, seguida de plano de ação, em 2010. Ambos os documentos foram revisados em 2018. Em 2012, foi criado o cargo de representante especial do secretário-geral da OTAN para Mulheres, Paz e Segurança, hoje ocupado pela britânica Clare Hutchinson. Em janeiro de 2020, a OTAN lançou política própria para prevenir e responder a abuso e exploração sexual[311]. A União Europeia, a União Africana e a Liga dos Estados Árabes, para citar algumas organizações, contam com planos regionais de ação sobre mulheres, paz e segurança[312]. A Organização dos Estados Americanos (OEA) não possui plano de ação sobre mulheres, paz e segurança, tema que vem sendo debatido pela Comissão Interamericana de Mulheres no âmbito do combate à violência contra a mulher e o feminicídio nos países-membros[313], e não pela Comissão de Segurança Multidimensional – responsável temas de defesa e segurança na OEA. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) incluiu a promoção da implementação da Resolução 1325 como objetivo de prevenção de conflitos e promoção de cultura de paz em seu Plano de Ação para a Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres (2017-2020).

Também indicativa do amadurecimento da agenda de mulheres, paz e segurança é a constituição de coalizões de governos e da sociedade civil (AGGESTAM & TRUE, 2020). Começando pela sociedade civil, a Global Network of Women Peacebuilders congrega mais de 100 organizações de mulheres em países que passam por crises humanitárias ou conflito.

311 Fonte: OTAN. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_91091.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

312 Fonte: PeaceWomen. Disponível em: <https://www.peacewomen.org/member-states>. Acesso em: 20 jun. 2022.

313 MACALEESE in DAVIS & TRUE (ed.), 2019, cap. 32.

Em atividade desde 2010, atua como grupo de interesse junto à ONU em Nova York, onde está registrada. A Women Waging Peace, por sua vez, é articulação de cerca de mil mulheres que trabalham na manutenção ou consolidação da paz em 56 países. Lançada em 1999 pela ex-embaixadora norte-americana Swanee Hunt, conhecida por promover a perspectiva das mulheres bósnias durante o conflito com a Sérvia, a rede tem sede na Universidade de San Diego e está vinculada ao *think tank* Inclusive Security, também fundado por Hunt.

No Brasil, em 2018 foi criada a Rede de Mulheres, Paz e Segurança, promovida pelo Instituto Igarapé. Nesse contexto, chegou a ser lançado manual de formação de facilitadores[314], com o objetivo de fornecer informações básicas sobre a agenda MPS a lideranças comunitárias. Entretanto, as linhas de financiamento que custeariam a Rede não foram mantidas pelos doadores, razão pela qual se encontra inativa.

No que tange a coalizões de estados nacionais em torno da agenda, em 2016, por iniciativa de Espanha e Namíbia, com copatrocínio de Canadá, Chile, Emirados Árabes Unidos e Japão, foi conformada a Rede de Pontos Focais Nacionais sobre Mulheres, Paz e Segurança. De acordo com sua página eletrônica, o agrupamento pretende configurar foro inter-regional de intercâmbio de experiências e melhores práticas para avançar a implementação da agenda de mulheres, paz e segurança, e para melhorar a coordenação de financiamento e de assistência a programas[315]. O Brasil aderiu à Rede de Pontos Focais no mesmo ano de sua criação.

O objetivo dos proponentes era engajar o maior número de países em esforços concretos de implementação da agenda MPS, por meio da designação de pontos focais nacionais, responsáveis por divulgar o planejamento e o lançamento de planos de ação. A Rede promove reuniões anuais de nível ministerial e, a partir de 2018, passou a reunir-se também à margem da abertura do Debate Geral das sessões da Assembleia Geral

314 Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-29-v3-Manual-Treinamento-Mulheres-web-H.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

315 Disponível em: <https://wpsfocalpointsnetwork.org/about>. Acesso em: 20 jun. 2022.

da ONU, em Nova York. A presidência da Rede é rotativa, com mandatos de um ano.

O primeiro país a ocupar a presidência da Rede foi a Espanha, responsável pela primeira reunião ministerial, realizada em Alicante, em 26 e 27/04/2017. O segundo foi a Alemanha, que organizou reunião ministerial em Berlim, dias 9 e 10/04/2018, com o título "Building Alliances to Advance the Women, Peace and Security Agenda". O terceiro país que presidiu a Rede de Pontos Focais foi a Namíbia, que realizou reunião ministerial em Windhoek, em 10 e 11/04/2019, sob o título "Women, Peace and Security: Towards Full Participation – Mainstreaming the WPS Agenda in the Regional Economic Communities". A partir de 2020, a presidência da Rede passou a ser exercida de maneira conjunta. Neste ano, Canadá e Uruguai partilham a presidência. Em função da pandemia de COVID-19, a reunião ministerial que aconteceria em Ottawa foi transformada em videoconferências realizadas de maio a dezembro.

Além da Rede de Pontos Focais, o Brasil integra o Círculo de Líderes para a Prevenção e a Responsabilização por Abuso e Exploração Sexual em operações de manutenção da paz – lançado pelo SGNU em 2017, do qual participam chefes de Estado e de governo de 71 países. O Brasil está representado em nível de presidente da República desde 2017. O presidente Jair Bolsonaro aderiu em outubro de 2020[316].

Na articulação internacional em favor da agenda, importa também a criação de centros acadêmicos, em instituições de ensino e pesquisa, especificamente dedicados ao estudo de mulheres, paz e segurança. Em 2011, foi fundado o Instituto de Mulheres, Paz e Segurança da Universidade de Georgetown. Em 2015, criou-se o Centro de Mulheres, Paz e Segurança da London School of Economics. No Brasil, a Rede Brasileira de Estudos para a Paz (REBRAPAZ), criada em 2016, congrega pesquisadores de 12 instituições e conta com um grupo de trabalho dedicado a mulheres, paz e segurança.

316 Despacho telegráfico 689, para Delbrasonu, de 27/10/2020.

Com relação a atividades de sensibilização previstas no Plano Nacional de Ação, o MRE adotou indicadores e metas relativas a quatro delas:

– "Gerenciar o sítio eletrônico sobre o Plano Nacional de Ação, de modo a promover diálogo ativo com a sociedade" (meta = 4 atualizações por ano);

– "Promover intercâmbio de boas práticas com Estados com experiência relevante sobre a implementação de Planos Nacionais de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança" (meta= 1 novo diálogo por ano);

– "Difundir o Plano Nacional de Ação junto a órgãos públicos, organizações da sociedade civil, movimentos feministas e de mulheres, academia e público em geral, bem como organismos internacionais e regionais, com vistas a engajá-los no apoio à sua implementação" (meta= 2 exposições por ano); e

– "Realizar campanhas de incentivo para disseminar informações a respeito de cargos e postos em atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais" (meta = criar aba sobre oportunidades para civis na página dedicada à agenda MPS no Portal do MRE).

Consultada, a área responsável informou terem sido feitas atualizações no conteúdo da página "Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança" do portal do Itamaraty tanto em 2019 quanto em 2020[317]. Foi criada "aba" sobre participação de mulheres civis em operações de manutenção da paz, embora não estejam disponíveis ofertas de vagas. A rigor a meta foi cumprida, embora a atividade ("disseminar informações a respeito de cargos e postos") ainda não esteja sendo concretizada.

Quanto a mecanismos bilaterais sobre a agenda de mulheres, paz e segurança, a série telegráfica registra diálogos estabelecidos com Canadá em 2018, e Chile em 2019[318]. Em 2020, em decorrência da pandemia

317 Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-interncionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz/o-brasil-e-a-agenda-de-mulheres-paz-e-seguranca>. Acesso em: 29 out. 2022.

318 Despachos telegráficos 373, para as embaixadas em Ottawa, de 17/12/2018 e 502, em Santiago, de 07/08/2019.

de COVID-19, praticamente não se realizaram visitas bilaterais. Ainda assim, por ocasião das reuniões virtuais sobre o estabelecimento da Rede de Mediadoras do Cone Sul, Brasil e Argentina vislumbraram a possibilidade de organizar reuniões periódicas para trocar experiências sobre os respectivos planos nacionais[319].

No tocante a ações de difusão do Plano, identificaram-se o seminário de 24/06/2019 e as aulas ministradas no Instituto Rio Branco. Em 2020, o MRE participou de seminário em celebração dos 40 anos da mulher na Marinha e dos 20 anos da agenda MPS (ver seção 5.1). Em 21/08/2020, no âmbito do Estágio de Preparação de Civis em Ambientes Instáveis do CCOPAB, representante do Departamento de Nações Unidas ministrou instrução à distância sobre o PNA. Em 25 de outubro, o MRE estava representado em mesa redonda sobre os 20 anos da Resolução 1325(2000) na reunião virtual da REBRAPAZ. Em 10/11/2020, a Alta Representante para Mulheres representou o MRE em painel dedicado ao tema no 6º Simpósio sobre Segurança Regional Europa – América do Sul, realizado por videoconferência.

319 Despacho telegráfico 378, para a embaixada em Buenos Aires, de 31/08/2020.

Capítulo 6
Os 20 anos da agenda: debate atual e perspectivas brasileiras

Ao longo da última década, a agenda MPS conquistou prioridade não somente do Secretariado da ONU, mas de diversos governos nacionais. Em 2010, a Revisão Diplomática e de Desenvolvimento Quadrienal de 2010 da política externa estadunidense incluiu a opressão de mulheres como ameaça à segurança mundial e à segurança nacional dos EUA, e afirmou que a situação das mulheres no mundo não é simplesmente uma questão moral, mas de segurança nacional[320]. Em 2012, a campanha da Austrália por um assento como membro não permanente do CSNU (biênio 2013-14) foi das primeiras a incluir a agenda MPS entre suas prioridades[321]. Ao final do mandato, a Austrália considerou sua contribuição ao avanço da agenda como um dos principais resultados alcançados[322].

Após a Austrália, vários países têm elencado a agenda de mulheres, paz e segurança em suas prioridades para o exercício de mandatos

320 Leading Through Civilian Power – The First Quadrennial Diplomacy and Development Review, p. 23, 37, 57, 93, 151 e 152. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/153142.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

321 Disponível em: <http://www.internationalaffairs.org.au/australia-on-the-security-council-progressing-the-women-peace-and-security-agenda/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

322 Disponível em: <https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/international-relations/Pages/australias-term-on-the-united-nations-security-council-2013-14-achievements>. Acesso em: 20 jun. 2022.

eletivos no Conselho de Segurança da ONU. À guisa de ilustração, elaborou-se a Tabela 4, anexa, com base nas campanhas exitosas por ocasião das três últimas eleições de membros não permanentes. Nota-se que 12 dos 15 países eleitos nos últimos três anos (80%) incluíram pelo menos um componente da agenda de mulheres, paz e segurança nas prioridades anunciadas. Ao mesmo tempo, seis deles (40%) contavam com mulheres em alto nível de tomada de decisão – o que demonstra que o reconhecimento da relevância da agenda pode dar-se igualmente de parte de líderes do sexo masculino e feminino.

De vez que as vagas de membros eletivos são divididas por grupo geográfico, dificilmente candidaturas únicas (*clean slate*) – como a candidatura brasileira às eleições de 2021 – falham em atingir o patamar mínimo de 2/3 dos votos (129, caso presentes os 193 países-membros). Há, porém, disputas intrarregionais: em 2019, duas candidaturas (São Vicente e Granadinas, eleito, e El Salvador) foram apresentadas para uma vaga disponível ao Grupo dos Países da América Latina e do Caribe (GRULAC). Em 2020, apresentaram-se duas candidaturas para uma vaga no Grupo Africano (Quênia venceu o Djibuti) e três candidaturas do *Western European and Other States Group* (WEOG) para duas vagas disponíveis (Irlanda e Noruega, eleitos, e Canadá). Nesses casos, as campanhas tendem a fazer diferença.

Assim, pode-se dizer que a prioridade conferida à agenda de mulheres, paz e segurança, se não suficiente para garantir assento no CSNU (como não o foi para o Canadá, em 2020), tem ajudado a eleger a grande maioria dos membros não permanentes em anos recentes. Esse é mais um fator que leva a crer na incorporação da agenda MPS a toda a rotina do Conselho de Segurança, inclusive à seleção dos membros não permanentes – decisão que cabe ao pleno dos Estados membros da ONU.

Fenômeno recente que merece menção no contexto dos 20 anos da Resolução 1325 (2000) é o fato de que alguns governos, ao priorizarem a agenda MPS, declararam que adotariam política externa autodenominada

"feminista"[323]. O primeiro país a fazer anúncio nesses moldes foi a Suécia, em 2014[324]. Depois, seis países classificaram suas políticas externas da mesma forma: Canadá (2017), Luxemburgo (2019), França (2019), Espanha (2020), Malásia (2020) e México (2020)[325].

Em 2019, o governo de Estocolmo lançou o manual "Política Externa Feminista da Suécia", por meio do qual esclarece que aplica sistematicamente a perspectiva de mulheres a toda sua política externa, com vistas ao fortalecimento de três áreas: direitos, representação e recursos para mulheres e meninas. A relação com a agenda de mulheres, paz e segurança é explicitada no prefácio da publicação[326]. Aggestam, Bergman Rosamond e Kronsell (2019) consideram que o advento de políticas externas que colocam a promoção da igualdade entre mulheres e homens no topo de suas prioridades deriva seu ímpeto da agenda MPS, embora a agenda não contemple todo o espectro do que se espera de um anúncio desse tipo[327].

À luz do que precede, percebe-se ampla variedade no modo como diferentes países priorizam a agenda de mulheres, paz e segurança. Com efeito, Aggestam e True (2020) avaliam que os objetivos "feministas" de Suécia e Canadá geraram reconhecimento, mas também contestação e resistência. Em contraste, potências médias, tais como África do Sul, Austrália e Noruega, fizeram uso da construção de consensos e da aplicação transversal da perspectiva de mulheres para lograr objetivos amplos de política externa.

De acordo com os dados apresentados, vinte anos após a Resolução 1325 (2000), parece haver-se consolidado consenso amplo em que a

323 Para possíveis definições, ver HUDSON & EASON in DAVIES & TRUE (ed.), 2019, cap. 61.

324 A chanceler sueca que impulsou essa decisão, Margot Wallström, foi a primeira ocupante do cargo de Representante Especial do SGNU para Violência Sexual em Conflito, de 2010 a 2012.

325 Além desses, os atuais governos de Noruega e Finlândia declararam que promovem políticas públicas que visam à igualdade entre homens e mulheres em todas as áreas. África do Sul, Austrália e Reino Unido incluíram a agenda de mulheres, paz e segurança entre suas prioridades de política externa (AGGESTAM & TRUE, 2020, p. 144).

326 "Manual de política externa feminista da Suécia". Disponível em: <https://www.government.se/49109d/contentassets/fc115607a4ad4bca913cd8d11c2339dc/handbook---swedens-feminist-foreign-policy-in-portuguese.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

327 AGGESTAM, BERGMAN-ROSAMOND & KRONSELL, 2019, p. 27-28.

incorporação das visões da população feminina sobre paz e segurança internacional posiciona os Estados nacionais em melhor condição de responder aos atuais desafios de segurança, conforme a primeira premissa do trabalho. Além disso, aplicar e divulgar os preceitos das resoluções do CSNU sobre mulheres, paz e segurança parece também resultar em dividendos para as políticas externas nacionais, independentemente da identificação com corrente político-ideológica específica.

Abaixo, serão identificadas as principais discussões sobre o futuro da agenda de mulheres, paz e segurança, de forma a melhor situar as proposições para a atuação brasileira, apresentadas em seguida.

6.1. Atividades de celebração dos 20 anos da Resolução 1325 (2000)

Durante a presidência conjunta da França e da Alemanha no CSNU, nos meses de março e abril de 2019, o CSNU realizou um debate aberto sobre mulheres em missões de paz, um sobre mulheres, paz e segurança, e uma reunião Fórmula Arria sobre construtoras da paz no Sahel. Além disso, em 15/03/2019, os governos de Namíbia, Alemanha, Canadá e Uruguai, juntamente com a ONU Mulheres, promoveram o evento "The Road to 2020 – Accelerating Action on Women, Peace and Security", às margens da 63ª Sessão da CSW. Ganhou impulso, nesse contexto, entendimento de que a agenda MPS deveria passar por atualização.

Algumas das fronteiras do debate atual são: a incorporação das especificidades de mulheres refugiadas, deslocadas internas, sobreviventes de tráfico de pessoas e de violência doméstica; a situação de mulheres privadas de liberdade; as mulheres em comunidades vulneráveis ao terrorismo; a relação com a preservação ambiental em contextos pós-conflito; a participação de meninas e jovens na consolidação e na manutenção da paz[328]; o combate ao recrudescimento da violência sexual em conflitos; e a retomada da vertente de desarmamento.

328 Embora se fale de "agenda" de jovens, paz e segurança, o tema não consta como item do programa de trabalho do Conselho. Por isso, não se equipara à agenda de mulheres, paz e segurança. Há, contudo, três resoluções aprovadas pelo CSNU sobre o tema [S/RES/2250 (2015)], S/RES/2419 (2018) e S/RES/2535 (2020)].

Entretanto, os planos de numerosas reuniões presenciais, por todo o mundo, que marcariam os vinte anos desde a adoção da Resolução 1325 (2000) foram diretamente afetados pelas medidas internacionais restritivas de circulação impostas pela pandemia da COVID-19 durante praticamente todo o ano de 2020. Foram suspensas as atividades presenciais da ONU de 27 de março a 1 de outubro de 2020. Diante disso, os eventos de comemoração e avaliação da implementação da agenda foram transportados para o universo digital, evidentemente sem a repercussão de eventos presenciais que reuniriam, em outras condições, líderes mundiais. De igual maneira, a circulação de estudos feitos por países-membros e institutos de pesquisa sobre a implementação da agenda deu-se por meio eletrônico.

Ao império dessas circunstâncias, as discussões concentraram-se nas consequências da COVID-19 sobre as mulheres em todo o mundo, incluindo aquelas que vivem a pandemia em contexto de conflitos ou crises humanitárias. Na maioria dos eventos virtuais, os debates giraram em torno do impacto desproporcionalmente negativo da pandemia sobre as condições de vida das mulheres, com destaque para a perda de emprego e a queda da renda, sabendo que são as mulheres as maiores responsáveis pelo cuidado das crianças e demais confinados[329]. Sublinhou-se igualmente o aumento exponencial da violência doméstica[330] e do abuso sexual de crianças durante as medidas de confinamento. Por ocasião do debate aberto do CSNU sobre MPS, que em 2020 assumiu formato eletrônico, o Brasil mencionou, entre os diversos impactos da COVD-19 sobre a paz

329 No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) registrou, entre abril e junho de 2020, o menor índice de participação feminina no mercado de trabalho (46,3%) desde 1990. (IPEA "Mercado de trabalho" 69, julho 2020. Nota técnica "Mercado de Trabalho e Pandemia da COVID-19: ampliação de desigualdades já existentes?", p. 55-63). Em novembro, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) lançou relatório (Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal) que afirma que, entre os mais pobres, as perdas econômicas são mais sentidas, em todo o mundo, pelas mulheres.

330 A ONU Mulheres, em comunicado de imprensa divulgado por ocasião do Dia Internacional para a Eliminação da Violência contra a Mulher (25/11), informou que, para cada três meses de confinamento, estima-se que mais 15 milhões de mulheres sejam atingidas pela violência. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/11/press-release-16-days-of-activism-against-gender-based-violence>. Acesso em: 20 jun. 2022.

e a segurança internacionais, a situação das sobreviventes de violência sexual em situação de conflito e pós-conflito[331].

Ademais, compartilhou-se ampla preocupação de que a crise econômica magnificada pela pandemia deverá levar, simultaneamente, a menor financiamento disponível para a promoção do papel de mulheres mantenedoras e construtoras da paz (*peacekeepers* e *peacebuilders*, respectivamente), e à deterioração da situação de segurança em muitos países, com grave prejuízo para a implementação da agenda em um contexto de riscos agravados para mulheres e meninas. Observou-se que a pandemia impactou negativamente a inclusão de mulheres em processos de paz em curso. As negociações entre o Afeganistão e o Talibã foram citadas como teste de credibilidade para a agenda MPS, em decorrência da ausência de mulheres nas mesas negociadoras. Citou-se também a invisibilidade das mulheres na ressurgência do conflito separatista na província azeri de Nagorno-Karabakh.

Tendo presente o papel desempenhado pela comunicação eletrônica durante a pandemia, os ataques sofridos por mulheres líderes políticas, defensoras de direitos humanos, entre outras, em redes sociais e outros meios digitais mereceram atenção especial. Além de constar dos dois últimos relatórios anuais do SGNU, o tema foi levantado durante reunião virtual da Rede de Pontos Focais de 15/07/2020, bem como pela ministra da defesa da Macedônia do Norte em evento promovido pela OTAN em 15 de outubro[332], e visto como desafio contemporâneo à efetivação da agenda MPS[333]. Esses sinais levam a crer que a violência contra mulheres e meninas em redes eletrônicas deve consolidar-se como nova fronteira do debate internacional sobre mulheres, paz e segurança.

331 Despacho telegráfico 689, para Delbrasonu, de 27/10/2020.

332 Despacho telegráfico 160 para a Embaixada em Bruxelas, de 09/11/2020.

333 O discurso de ódio contra mulheres na internet é objeto do livro *Women and Power*, de 2017, de autoria da professora de estudos clássicos da Universidade de Cambridge Mary Beard. A fim de examinar a reação contemporânea à voz das mulheres nos espaços públicos, entre eles a rede mundial de computadores, Beard traça histórico que remete aos textos fundacionais da civilização ocidental, os quais, desde a Grécia antiga, contribuíram para sedimentar desdém pelas vozes femininas fora do espaço do lar. Na ausência de reflexão, argumenta Beard, esse menosprezo é reproduzido ao longo dos séculos, por vezes dando lugar à violência.

Desenha-se também a retomada de área constituinte da Resolução 1325 (2000) que até o momento angariou pouca atenção: o desarmamento e o controle de venda de armas. Vale mencionar que o Escritório para o Desarmamento (UNODA, na sigla em inglês) foi a primeira estrutura do Secretariado da ONU a desenvolver um plano de ação sobre gênero, em 2003[334]. O Plano Nacional de Ação contempla uma atividade sobre DDR, de liderança do MRE, e uma referente a desminagem humanitária, do MD[335]. Não se identificaram resultados relacionados.

Por ocasião do aniversário dos 20 anos da Resolução 1325, o Instituto das Nações Unidas para Pesquisa em Desarmamento (UNIDIR, da sigla em inglês) circulou publicação voltada para a aproximação da agenda MPS aos fóruns dedicados ao desarmamento, tais como a Conferência das Partes do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP, da sigla em inglês), e dos planos nacionais sobre MPS às áreas de DDR, controle da venda de armas pequenas e leves, desminagem de segurança cibernética[336]. Em 2019, a Letônia, responsável pela organização da V Conferência das Partes do ATT (conhecida como CSP5), tomou a decisão inédita de eleger a violência de gênero para o debate temático do evento. A respeito, a publicação do UNIDIR avalia a ausência de negociadoras nos foros dedicados ao controle de armas e ao desarmamento como indicadora de que os governos nacionais não vinculam a agenda MPS a essa área crítica de implementação.

Nesse contexto, são dignas de menção, ainda, as seis resoluções adotadas desde 2010 pela I Comissão da Assembleia Geral da ONU sob o título "Mulheres, desarmamento, não proliferação, e controle de armas"[337], que levaram à inclusão do item na agenda da Comissão. Em cumprimento de mandato conferido por essas resoluções, desde 2013

334 Fonte: UNODA/ONU. Disponível em: <https://www.un.org/disarmament/topics/gender>. Acesso em: 20 jun. 2022.

335 BRASIL, 2017, p. 58: "Incorporar a perspectiva de gênero no planejamento e execução de processos de desarmamento, desmobilização, reinserção e reintegração, e de programas de desenvolvimento econômico e social em situações pós-conflito e/ou de cooperação humanitária" e "Contribuir para que as atividades relacionadas à desminagem humanitária considerem aspectos de gênero da população afetada".

336 MYRTTINEN, 2020.

337 Documentos A/RES/65/69, A/RES/67/48, A/RES/68/33, A/RES/69/61, A/RES/71/56 e A/RES/73/46.

o SGNU já apresentou cinco relatórios sobre o tema, o mais recente de 2020[338].

O foco dos documentos da I Comissão é a vulnerabilidade da população feminina ao uso de armas, inclusive na violência doméstica, em linha com o artigo 7(4) do ATT. Considerado um êxito da articulação internacional de mulheres, o artigo inclui a violência de gênero entre os fatores da avaliação de risco de exportação de armas exigida pelo Tratado, e foi alvo de resistência de empresas e governos[339]. Apesar disso, a implementação do artigo tem-se mostrado desafiadora. A manutenção do comércio de armas para países que passam por conflitos gera questionamento aos exportadores que se declaram apoiadores da agenda MPS[340].

Apesar de indicarem sinergia entre a agenda, que pertence ao CSNU, e as instâncias responsáveis por desarmamento na AGNU (a qual tem prerrogativa, de acordo com o artigo 11 da Carta da ONU, de deliberar sobre "princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais"), as resoluções da I Comissão não criam obrigações para os Estados membros. Ao mesmo tempo, as resoluções do CSNU sobre mulheres, paz e segurança fazem poucas referências ao tema[341]. A respeito, Otto (2009) observa:

> Perhaps Resolution 1325's most instructive omission, when it comes to selectivity, is its failure to make any reference to general disarmament, a long-standing goal of women's peace movements. This leaves the Security Council's 'hard' Chapter VII enforcement powers insulated from the (feminising) influence of Resolution 1325. [...] So, the price of the Council's endorsement of women's participation in peacemaking and

338 Documentos A/68/166; A/69/114 e A/69/114/Add.1; A/71/137; A/73/115; e A/75/133.

339 ENLOE, 2014, p. 23-28.

340 Segundo ACHESON & BUTLER in DAVIES & TRUE (ed.), 2019, p. 698: "The same countries that discuss the implementation of the WPS in Yemen or protection against sexual violence in the Democratic People's Republic of Congo, for example, fail to address how they fuel the conflict through their export of weapons".

341 Para lista completa de menções a DDR, desminagem e armas pequenas e leves nas resoluções da agenda de mulheres, paz e segurança, ver MYRTTINEN, 2020, p. 17.

> peace-building [...] is the silencing of feminist critiques of militarism [...].[342]

Embora a atualização da agenda MPS seja inevitável – ou, no caso de desarmamento, retome ambições originárias – há também o risco de usurpação. Propõe-se aqui breve comentário sobre iniciativa em curso que busca vincular a agenda MPS à mudança do clima. Os países que promovem esse vínculo no CSNU, mormente europeus, desejam consolidar entendimento segundo o qual uma gama de fenômenos naturais elencados como "efeitos da mudança do clima" seriam fatores de risco para a eclosão de conflitos armados, na medida em que colaboram para a insegurança alimentar. Nesse contexto, advogam pela proteção dos meios de subsistência das mulheres, reconhecendo o impacto econômico desproporcionalmente negativo de desastres naturais sobre elas[343].

Tomada por seu valor de face, a iniciativa poderia parecer louvável. Contudo, exame da atuação diplomática desses países no âmbito do regime internacional da mudança do clima, composto pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e pelo Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, permite constatar sua oposição à adoção de medidas concretas com vistas à redução acordada de emissões. Não apenas isso, mas são também países europeus que resistem à criação de mecanismo financeiro de compensação de perdas e danos para os pequenos países insulares – alguns dos mais expostos a riscos de desastres naturais e emergências humanitárias nesse contexto[344].

Conclui-se que tais governos buscam, em realidade, conferir crédito a seus elevados gastos em defesa e segurança como recursos empenhados contra a mudança do clima (e ao apoio ao desenvolvimento, em termos mais amplos). O uso desse tipo de estratégia por parte dos

342 OTTO, 2009, p. 11.

343 Ver Gender, Climate and Security in Latin America and the Caribbean: From Diagnostics to Solutions, patrocionado pelo governo alemão. Disponível em: <https://www.climate-diplomacy.org/news/gender-climate-and-security-latin-america-and-caribbean-diagnostics-solutions>. Acesso em: 20 jun. 2022.

344 Despacho telegráfico 572, para Delbrasonu, de 24/09/2020.

países desenvolvidos encontra-se mapeado há alguns anos[345]. Sob o enfoque deste trabalho, o objetivo desses países parece ser manter o apoio político para que mandatos nessa linha continuem a ser embutidos nas missões de paz e missões políticas, a exemplo dos preâmbulos dos atuais mandatos de MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO e da UNSOM. Nisso, aproveitam-se da visibilidade alcançada pelo 20º aniversário da agenda MPS.

6.2. Construção de uma perspectiva brasileira

Desde 2004, a primeira vez em que esteve no Conselho de Segurança depois da aprovação da Resolução 1325 (2000), o Brasil caminha para, de um lado, apoiar a efetivação da agenda MPS em nível mundial, e, de outro, internalizá-la. As decisões brasileiras de adotar e renovar a vigência do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança até 2023 são sinais desse compromisso político, assim como a designação de Alta Representante do MRE para o 20º aniversário da Resolução.

Além disso, a continuada participação do Brasil em todos os debates abertos promovidos pelo CSNU sobre a agenda e a atuação em favor do aprofundamento das discussões sobre o tema na Comissão de Consolidação da Paz dão testemunho de que o apoio político brasileiro se manteve. Nesse diapasão, merece menção o discurso proferido pelo Brasil no debate aberto de 23/04/2019, um mês depois da renovação do PNA:

> A agenda MPS serve para garantir que sejam criadas todas as condições para a paz duradoura no mundo. Como as pesquisas têm reiteradamente demonstrado, não há paz quando a metade da população é excluída – do progresso econômico e social, da participação política e, em última instância, dos processos de paz.[346]

345 Ver UZIEL, 2015, p. 93.

346 Despacho telegráfico 338, para Delbrasonu, de 17/04/2019. Tradução nossa.

O presente trabalho buscou avaliar, ademais, a concretização do Plano Nacional de Ação. Com base na pesquisa, avalia-se que, com exceção das atividades que contam com indicadores e metas, a maioria das ações do governo brasileiro atinentes à agenda se dá não como resultado de esforço de implementação do Plano, mas por exigência da ONU ou outra necessidade. A pesquisa revela ainda que o PNA, mesmo nos quatro ministérios diretamente responsáveis, é majoritariamente desconhecido. Por essas razões, não se verifica ainda a existência de uma perspectiva brasileira sobre mulheres, paz e segurança.

Por ocasião da revisão prevista antes da expiração do Plano, alguns aprimoramentos poderiam ser discutidos. A internalização da agenda de mulheres, paz e segurança se beneficiaria de interlocução periódica entre as pastas que compõem o GTI. Em realidade, entre os países do entorno geográfico que contam com planos de ação, o brasileiro é o único que não contém modalidade de verificação ou monitoramento de resultados.

O conteúdo do PNA também mereceria passar por atualização. À época da elaboração do documento, o Brasil exercia o comando da MINUSTAH há mais de uma década. Chegara a figurar, em 2011 e 2012, entre os onze maiores países contribuintes de tropas da ONU[347], posição sem precedentes em seu longo histórico de participação nas missões de paz. Desde então, contudo, houve mudanças significativas tanto no perfil de participação brasileira quanto na capacidade da ONU de sustentar missões nos moldes daquelas autorizadas pelo CSNU na primeira década do século. Em novembro de 2020, o Brasil figura no 50º lugar entre os TCCs, posição semelhante àquela registrada imediatamente antes do engajamento na MINUSTAH[348], a qual fatalmente cairá em dezembro, com a saída da UNIFIL da última unidade formada brasileira. Além disso, diminuíram as opções viáveis para envio de grandes unidades

347 Fonte: DPO/ONU. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dec11_2.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

348 NEVES, 2010, p. 176.

brasileiras, após redução de contingentes e mesmo encerramento de diversas missões.

Diante das restrições orçamentárias vigentes, o país tampouco pode contribuir com o orçamento voluntário ou com ajuda humanitária de peso. A título de ilustração, durante os treze anos de presença do Haiti, o Brasil teve custos de R$ 2,55 bilhões, mas foi reembolsado pela ONU em R$ 930 milhões[349]. Além de equacionar as questões orçamentárias envolvidas e de identificar ambiente consentâneo e seguro para tal engajamento, o Estado brasileiro terá de dar passos resolutos a fim de alcançar as metas de representação feminina em seu próximo contingente. Por todas essas razões, se distancia, no presente momento, do grupo de países cujo perfil justifica planos de ação sobre mulheres, paz e segurança dirigidos a terceiros.

Entretanto, essa mudança ainda não se viu refletida no Plano Nacional. A transformação, interna e externa, poderia oferecer ao Brasil a oportunidade de rever a ênfase conferida até o momento à participação de mulheres uniformizadas em operações de manutenção da paz para privilegiar aspectos políticos da agenda, como a participação de mulheres civis em processos de manutenção e consolidação da paz, inclusive mediação[350].

Outra atualização possível abarcaria a situação de segurança da população feminina nacional. Nessa chave de interpretação, tem merecido destaque o fato de que a América Latina se encontra resguardada dos conflitos tradicionais interestatais há décadas, ao mesmo tempo em que fragilizada pelos altos índices e pela malignidade da violência praticada contra a população feminina – números comparáveis a uma situação de guerra. Assim, uma futura perspectiva regional sobre mulheres, paz e

349 Fonte: EBC. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-05/apos-13-anos-missao-no-haiti-comandada-pelo-brasil-se-aproxima-do-fim>. Acesso em: 20 jun. 2022.

350 Sobre a ausência da sociedade civil na elaboração de muitos dos planos nacionais, KIRBY e SHEPERD, 2016, p. 384 advertem: "Isso pode levar a uma percepção dos planos nacionais como elitistas ou irrelevantes para a vida da população, e, pior, permitir a crescente militarização da agenda MPS, quando seus princípios são reduzidos à inclusão de mulheres na polícia e nas forças armadas" (tradução nossa).

segurança poderia estar voltada para o combate à violência contra as mulheres (GIANNINI & FOLLY, 2017; DRUMOND & REBELO, 2020b).

Ainda que se devam observar as distinções jurídicas e conceituais que separam a segurança doméstica (à qual pertencem, em princípio, a criminalidade e a violência contra as mulheres) da segurança internacional, deve-se reconhecer que a agenda de mulheres, paz e segurança foi concebida com o propósito de perpassar essas divisões. Tanto assim que os mandatos das missões de paz e missões políticas, estas fora de contexto de conflito deflagrado, incorporam a promoção de legislação e programas voltados ao enfrentamento da violência contra a mulher nos países anfitriões[351]. Além disso, a Resolução 2467 (2019) abre caminho, do ponto de vista normativo, ao identificar a violência sexual em conflitos armados como componente da violência praticada contra mulheres também em tempo de paz[352].

A preocupação com uma possível expansão da agenda MPS para searas alheias ao direito da guerra esteve presente na última vez em que o Brasil esteve representado no CSNU. Em debate aberto por ocasião dos dez anos da Resolução 1325 (2000), a Missão Permanente do Brasil anotou que alguns discursos, centrados em questões como a promoção de igualdade de gênero e o combate à violência sexual fora de conflitos armados, ignoravam os contornos exatos do tratamento do tema pelo Conselho. Sobre isso, previu: "Essa tendência de elidir a fronteira entre a questão de mulheres como tema de segurança e como tema social e de direitos humanos poderá, no futuro, vir a encorajar membros do CSNU a buscar alargar seu envolvimento no tema para além das fronteiras da paz e da segurança"[353].

Interessante notar, nesse contexto, que China e Rússia têm desempenhado o papel de guardiões de fronteiras delimitadas para

351 Telegrama nº 4396, de Delbrasonu, de 15/11/2010.

352 O 13º parágrafo preambular da referida Resolução lê: "Reconhecendo que a violência sexual em conflitos se produz como uma série de formas interrelacionadas e recorrentes de violência contra as mulheres e meninas, e reconhecendo também que os conflitos exacerbam a frequência e a brutalidade de outras formas de violência de gênero".

353 Telegrama 4396 de Delbrasonu, de 15/11/2010.

a agenda, em contraposição aos ocidentais, em particular os EUA. Como maior proponente individual de resoluções sobre mulheres, paz e segurança, os Estados Unidos foram os principais responsáveis pelo alargamento dos princípios contidos na Resolução 1325 (2000) para além do cenário de conflito armado interestatal.

Haveria riscos, para a população que alegadamente se deseja proteger, embutidos na equiparação entre a violência exacerbada e um conflito armado? A respeito, Palma (2019) aponta:

> Nesse sentido, cremos que a utilização política do termo "guerra", inclusive por agentes públicos, para justificar uma resposta militarizada à questão da segurança pública e tentar isentar militares e policiais de responsabilização criminal por eventual uso excessivo e desproporcional da força letal é perigosa para a sociedade.[354]

No caso do Estado brasileiro, há suficiente amadurecimento normativo e institucional, nos três poderes, no campo do combate à violência doméstica e ao feminicídio, para justificar o compartilhamento de boas práticas com a comunidade de nações, sem a presunção de ocupar lugar de autoridade, mas, ao contrário, admitindo-se parte interessada. Especialmente após a promulgação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), o Brasil deu passos importantes no atendimento às vítimas e na responsabilização dos agressores, que culminou com a tipificação, em 2015, do crime de feminicídio – especificação do homicídio qualificado (artigo 121, inciso VI, § 2º e 2º-A do Código Penal).

A Lei Maria da Penha inovou ao instituir medidas protetivas a mulheres vítimas de violência doméstica e ao estabelecer regras processuais mais céleres. O crescimento do número de delegacias especializadas, a criação da central telefônica nacional "Disque 180" (que, em colaboração com a rede consular do MRE, atende brasileiras residentes em quinze países)[355], e o advento de casas abrigo em diversos

354 PALMA, 2019, p. 159-160.

355 Argentina, Bélgica, Espanha, EUA (apenas em São Francisco), França, Holanda, Inglaterra, Itália, Luxemburgo, Noruega, Paraguai, Portugal, Suíça, Uruguai, Venezuela e na Guiana Francesa.

estados da Federação foram iniciativas decisivas para a conscientização das vítimas e o oferecimento de condições para que possam romper com o ciclo de violência. Além disso, o poder Judiciário também passou por atualização relevante, consubstanciada na Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, (Resolução nº 254/2018 do Conselho Nacional de Justiça).

A situação na região indica haver amplo espaço para a cooperação. Estudo publicado em 2019 pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL) mostra que a América Latina é a área mais mortal para mulheres em todo o mundo, excetuando-se aquelas em que há conflitos deflagrados[356]. A região concentra 14 dos 25 países com maiores índices de mortes violentas de mulheres.

A ONU estima que há subnotificação significativa da violência praticada contra mulheres por seus parceiros, em razão de fatores culturais. Dezoito países da América Latina tipificam o crime de feminicídio – o que, conforme destacou o estudo, não foi condição suficiente para erradicar o flagelo.

Seria possível, ainda, pensar na violência e em seus efeitos sobre mulheres e meninas de maneira mais ampla. É a opinião da Dra. Renata Avelar Giannini, para quem a questão a ser incorporada à análise da agenda de mulheres, paz e segurança na América Latina é o crime organizado e suas implicações. Alguns exemplos: sujeição de meninas e mulheres a disputas territoriais entre chefes de quadrilhas, a casamentos forçados e à violência sexual; papel das mães na resistência ao recrutamento de menores; crescimento do número de mulheres encarceradas por tráfico de drogas[357]. Nesse caso, o elemento nacional é indissociável do caráter transnacional do crime, e o valor da cooperação internacional, indiscutível.

Merece reflexão, contudo, o fato de que a inclusão da violência doméstica na agenda MPS em países da região ocorre estimulada

356 Disponível em: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>. Acesso em: 20 jun. 2022.

357 Entrevista concedida em agosto de 2020.

por governos doadores de recursos financeiros, os quais se arvoram responsabilidade de instância supervisora dos demais países. A estratégia nacional de mulheres, paz e segurança dos EUA, amparada pela única lei de MPS do mundo até o momento[358], prevê que cada órgão envolvido formule plano setorial próprio. O plano da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID, da siga em inglês) possui a seguinte linha de ação: "Promote the protection of women and girls' human rights; access to humanitarian assistance; and safety from violence, abuse, and exploitation *around the world*"[359]. De maneira similar, o governo britânico, por meio do Departamento de Desenvolvimento Internacional, investe 67,5 milhões de libras no programa What Works to Prevent Violence: Impact at Scale, o qual "[...] will help countries to scale up effective interventions to prevent Violence Against Women and Girls and expand the evidence base *as a global public good*"[360].

O denominador comum entre as formulações acima é que apenas a violência praticada contra mulheres e meninas em terceiros países, inclusive fora do contexto de conflito, é levada em consideração. Sabidamente, nenhum país está livre desse tipo de violência, nem mesmo os grandes doadores internacionais. Aggestam, Bergman Rosamond e Kronsell (2019) salientam que o Canadá e a Suécia, que também enquadram o eixo de proteção da agenda MPS na ajuda externa, poderiam ser criticados por não conseguirem igualar o cuidado dispensado a mulheres vivendo em zonas de conflito ou na pobreza com aquele que dedicam às suas mulheres indígenas ou a mulheres refugiadas e marginalizadas em seu território[361].

Caso interpelados, agentes dos governos desses países alegariam não haver necessidade de incluir o combate à violência local contra a mulher em seus planos de MPS porque elas estão previstas em outros

358 Women, Peace and Security Act, de 2017.

359 USAID's Women, Peace, and Security Implementation Plan, p. 7. Grifo nosso.

360 UK's National Action Plan on Women, Peace and Security 2018-2022: Annual Report to Parliament 2019, p. 3. Grifo nosso.

361 AGGESTAM, BERGMAN-ROSAMOND e KRONSELL, 2019, p. 32.

mecanismos. Ora, esse é exatamente o caso brasileiro. Há mais de uma década o Brasil possui instrumentos bem estabelecidos de enfrentamento à violência contra a mulher que contam com orçamento próprio e legislação específica – ao contrário, vale ressaltar, do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança.

Não há resposta fácil aos paradoxos que se apresentam, em nível mundial, à implementação da agenda de mulheres, paz e segurança. Mencionou-se, no capítulo anterior, a incoerência da posição de países exportadores de armas que lhe brindam apoio político. Não se minimizaria tampouco a tragédia da violência a que as mulheres e meninas brasileiras, em particular negras e indígenas, estão submetidas. Trata-se de admitir, como no caso do uso da força para proteger populações civis, as tensões entre genuínas boas intenções e (des)interesses políticos que subjazem às discussões de direitos humanos no Conselho de Segurança (FONSECA JR. & BELLI, 2013; GHISLENI, 2011).

Tendo em conta a posição singular do Brasil no concerto de nações (dimensões econômica, geográfica e populacional, consistência na defesa do direito internacional e contribuição sustentada a missões de paz, e expressivo número de mandatos exercidos no CSNU), o país está em condições de contribuir ao debate sobre o futuro da agenda de mulheres, paz e segurança. Na construção de uma perspectiva brasileira, a violência doméstica nos países egressos de conflito armado onde o Brasil atua ou atuou parece ter lugar natural.

O Plano Nacional de Ação vigente prevê duas atividades de apoio a instituições de terceiros países no combate à violência contra mulheres: "Apoiar as instituições locais nos processos de reforma do setor de segurança e de restabelecimento do estado de direito, para a promoção e proteção dos direitos humanos de todas as mulheres e meninas"; e "Cooperar com as instituições locais para a elaboração e para a implementação de legislação específica sobre a violência baseada em gênero, inclusive a violência sexual, e o acesso das mulheres à justiça e aos serviços de atendimento especializado, bem como de responsabilização do

agressor"[362], das quais não se encontrou resultado. Verificou-se, porém, que o Brasil já empreendeu esforços nessa direção junto ao Haiti, antes do PNA (ver seção 4.5). Durante a elaboração do Plano, aventou-se a possibilidade de que o Ligue 180 fosse "exportado" para os países onde o Brasil atua em missões de paz (LIMA, 2015).

O Brasil poderia incorporar o cumprimento das atividades mencionadas acima à sua prática diplomática em países anfitriões de operações de manutenção da paz e missões políticas especiais onde militares, policiais e civis brasileiros têm ou tiveram atuação destacada. Vêm à mente: a RDC, onde o Brasil detém o comando militar da MONUSCO; a Guiné-Bissau, cuja configuração-país o Brasil preside na PBC e onde já dirigiu o UNIOGBIS; e a RCA, que abriga a MINUSCA, onde duas militares brasileiras foram premiadas pela ONU; e o Haiti, conforme sugestão de entrevistadas (seção 4.2). Giannini et al (2018) sustentam que a incorporação de mulheres nas forças policiais e na justiça criminal, e a inclusão de seus pontos de vista em políticas de segurança pública, influencia positivamente a situação de mulheres e meninas.

A atuação externa nesse sentido tenderia a colaborar para que o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a sociedade civil organizada, especialmente os movimentos de mulheres, se engajassem com a agenda de mulheres, paz e segurança – o que, por sua vez, contribuiria para consolidar a dimensão civil da agenda, desproporcionalmente identificada com o meio militar no Brasil. Isso fortaleceria sobremaneira a apropriação nacional da agenda no Brasil, com potencial geração de uma perspectiva original.

Com relação à interseção entre a agenda de mulheres, paz e segurança e o desenvolvimento antes mesmo da adoção do PNA, o Brasil já afirmava que o fortalecimento econômico das mulheres é dimensão crucial da consolidação da paz. Em debate aberto realizado

362 BRASIL, 2017, p. 58.

pelo CSNU em 27/04/2010, quando ocupava assento não permanente, o Brasil opinou:

> A participação de mulheres nos esforços para reabilitar e reativar a economia tem especial relevância. Dado o papel fundamental desempenhado pelas mulheres em setores-chave da economia, particularmente na agricultura, o impacto de projetos de desenvolvimento pode ser aumentado se tais projetos forem focalizados nas mulheres.

O país reiterou sua posição em debate aberto sobre MPS em 28/10/2011:

> O apoio do Conselho para atribuir mais força às mulheres nas situações de conflito e pós-conflito é muito importante. Mas ele não se sustenta sozinho. A participação efetiva e sustentável das mulheres depende da inclusão social e das oportunidades econômicas. O trabalho da Assembleia Geral, do Conselho Econômico e Social e da ONU Mulheres a esse respeito requer nosso total apoio se quisermos alcançar os objetivos da agenda das Mulheres e Paz e Segurança[363].

A posição mantém-se até os dias correntes, conforme demonstram os discursos citados. De acordo com a pesquisa, a segunda premissa do trabalho, relativa à plena consonância entre a agenda de mulheres, paz e segurança e a defesa brasileira da interdependência entre segurança e desenvolvimento, também se mostra válida. À luz do que precede, futura perspectiva brasileira para a agenda poderia incluir o fortalecimento econômico e social de mulheres e meninas em países egressos de conflito onde o Brasil atua.

Nesse contexto, a retomada de contribuições ao Fundo de Consolidação da Paz (PBF, da sigla em inglês), interrompidas em 2008, poderia ter efeito multiplicador da contribuição brasileira com tropas, policiais e pessoal civil em missões de paz e missões políticas especiais, em benefício direto de mulheres e meninas locais. Os projetos financiados pelo Fundo são operacionalizados por agências especializadas (ex.: FAO,

363 VIOTTI, DUNLOP & FERNANDES (org.), 2014, p. 377.

PNUD, UNFPA). De acordo com plano estratégico 2020-2024, o Fundo busca que todas as iniciativas que apoia considerem a situação das mulheres como parte de suas análises de conflito, definição de prioridades, alocação de orçamento (mínimo de 25% para o fortalecimento de mulheres e da juventude), implementação e avaliação e monitoramento de resultados. Em 2019, 40% dos US$ 191 milhões investidos pelo Fundo foram dirigidos a projetos com perspectiva de mulheres.

Em 2007 e 2008, o Brasil contribuiu, respectivamente, com US$ 20 mil e 570 mil para o PBF. Em 2010, o governo brasileiro comprometeu-se a realizar contribuição adicional de US$ 1 milhão, que não se concretizou. O Brasil figura atualmente como 34º contribuinte do Fundo. Parte de recursos já empenhados pelo Brasil na modalidade de cooperação trilateral com as agências especializadas da ONU poderia ser redirecionada a projetos de reconstrução de países egressos de conflitos, coordenados pelo PBF. Isso contribuiria para reforçar o compromisso do Brasil com a paz duradoura e a agenda MPS, inclusive em países onde a cooperação brasileira ainda não chega, a exemplo da RCA, ou em países como a RDC, a Guiné-Bissau e o Líbano, onde detém credenciais palpáveis em matéria de paz e segurança.

Por fim, tendo presente a discussão proposta na seção 5.3, o Congresso Nacional é instituição-chave no salto qualitativo para a construção de perspectiva nacional no debate internacional sobre o futuro da agenda de mulheres, paz e segurança. A aproximação entre Executivo e Legislativo constituiria, ainda, oportunidade de incluir ações de fomento à participação de mulheres na política no âmbito da internalização da agenda MPS no Brasil. Trata-se, como visto na Introdução e na seção 4.3, de ambição originária da Resolução 1325 (2000), ausente do atual Plano de Ação. Ao contrário da incorporação de atividades sobre violência e criminalidade, a promoção da participação de mulheres na política não requer consideração normativa/jurídica de parte do GTI.

Muito provavelmente não haverá tempo para que a construção de uma perspectiva nacional para a agenda de mulheres, paz e segurança, ainda que venha a se concretizar, possa influenciar decisivamente o 11º mandato do Brasil no CSNU em 2022 e 2023. Ao contrário, o exercício brasileiro naquele órgão idealmente catalisará interesse, nas instâncias decisórias mais altas, pela discussão. Se assim vier a ocorrer, aumentaria a probabilidade que o Brasil venha a contar com plano de ação atualizado, mais participativo, preferentemente dotado de monitoramento e, quiçá, orçamento. Com isso, a contribuição internacional que o Brasil se habilitaria a dar seria sensivelmente mais qualificada, em linha com seu histórico compromisso com a paz e a segurança internacionais.

Conclusão

"[...] desde a infância, os homens são preparados para que, talvez, tenham que atirar. Não se ensina isso às mulheres... elas não se aprontaram para fazer esse trabalho. E elas lembram de outras coisas, lembram de outra forma. São capazes de ver o que está escondido para os homens.
[...]
Não importa do que falem as mulheres, nelas estava sempre presente a ideia de que a guerra é só uma matança, e depois, trabalho duro."

Svetlana Aleksiévitch, *A guerra não tem rosto de mulher.*

Ao longo do trabalho, verificou-se que a agenda de mulheres, paz e segurança, composta por onze resoluções aprovadas pelo CSNU, resulta de quase um século de esforços de organizações de mulheres, de diversas regiões geográficas, em favor da incorporação das perspectivas da população feminina sobre temas de paz e segurança internacional. A pesquisa revelou que o Brasil exerceu papel precursor na construção da agenda, durante a negociação da Carta da ONU, por meio da defesa feita por Bertha Lutz ao papel das mulheres na paz.

Comprovou-se que o tema foi integrado não apenas à agenda de trabalho do CSNU, em 2000, mas também às ações no terreno, por meio dos mandatos das missões de paz. Viu-se, ainda, que o reforço de padrões de conduta dos militares e civis que servem à ONU no terreno enseja mudança nas legislações nacionais, como é o caso da atualização do Código Penal Militar, em debate no Brasil. Demonstrou-se que o apoio à agenda favoreceu a eleição de membros não permanentes em

anos recentes. Esses resultados indicam apoio da comunidade de nações à primeira hipótese do trabalho, segundo a qual a inclusão da metade feminina da população posiciona os Estados em melhores condições de responder aos desafios de segurança.

Nesse sentido, buscou-se avaliar duas dimensões paralelas da efetivação da agenda de mulheres, paz e segurança em seus primeiros vinte anos: a primeira, aquela a cargo da Organização das Nações Unidas; a segunda, a concretização de ações nacionais por Estados membros. Na segunda vertente, deu-se destaque para o Brasil, que conta com Plano Nacional de Ação desde 2017, e mantém compromisso histórico com o sistema coletivo de segurança. À guisa de conclusão, serão recapitulados alguns dos principais êxitos observados e as linhas de atuação sugeridas a fim de aperfeiçoar as duas dimensões de implementação dos onze documentos vinculantes adotados pelo Conselho de Segurança sobre o tema.

A começar pela atuação da ONU e do conjunto de seus países-membros, a pesquisa permite concluir que, vinte anos depois da adoção da Resolução 1325, o conhecimento sobre a agenda de mulheres, paz e segurança permanece restrito a círculos geralmente compostos por mulheres, ao passo que as mulheres (e os preceitos da agenda) seguem excluídas das discussões sobre paz e segurança internacional, desarmamento, controle de vendas de armas, entre outros. A fim de superar esse descompasso, que prejudica a aplicação integrada e transversal da agenda, é indispensável angariar a colaboração dos tomadores de decisão, a maioria homens, principalmente por meio da produção e difusão de dados, em particular comparativos, antes e depois da inserção de mulheres em esforços de paz.

Quando um *force commander* verifica, por exemplo, que informações colhidas por patrulheiras junto a mulheres locais evitaram um ataque planejado contra suas tropas, dificilmente deixará de reconhecer a utilidade de contar com policiais do sexo feminino na Missão. De maneira reversa, se o mesmo comandante jamais chegar a saber que a

informação crucial não seria transmitida a policiais do sexo masculino, por questões culturais, ele poderá julgar que a inclusão de mulheres é mero desperdício de recursos, cada vez mais escassos.

Procurou-se salientar, porém, que a inclusão de mulheres uniformizadas em operações de manutenção da paz deve ser tomada sobretudo como expressão do acesso, em igualdade de condições, a oportunidades profissionais em sua área de atuação – não como panaceia. As dificuldades enfrentadas pelas militares no terreno devem ser levadas em conta para garantir que colaborem com a eficácia e eficiência das missões de paz em segurança física e psicológica. No exercício de suas funções, as capacetes azuis devem responder a demandas e expectativas semelhantes àquelas esperadas de seus pares do sexo masculino (COHN, KINSELLA & GIBBINGS, 2004; SHEPHERD, 2011).

Argumentou-se que inclusão de mulheres uniformizadas e civis nas missões de paz da ONU deve-se traduzir em evolução da qualidade de vida da população dos países que as recebem, sempre em consulta a essa população. Examinaram-se, ao longo do trabalho, dados que comprovam que a igualdade entre homens e mulheres é preditora da paz em uma sociedade. Por contraste, as missões de paz da ONU atuam onde há conflito, ou seja, onde há severas restrições à igualdade. Cabe à ONU, geradora de normas e padrões universais de direitos humanos, o dever de reforçá-los no terreno. Ao contrário de exércitos nacionais, não pode eximir-se da responsabilidade de considerar a visão das mulheres sobre padrões culturais.

Assim, acordos de paz e textos constitucionais patrocinados pela ONU devem garantir igualdade irrestrita e explícita entre os sexos em todas as esferas e proibir práticas discriminatórias como casamentos forçados e mutilação genital. A manutenção da paz (*peacekeeping*) deve incluir combate policial e responsabilização judicial por crimes de violência sexual e violência doméstica. Os esforços de SSR devem incluir previsão de participação de mulheres, em igualdade de condições, em instituições públicas. A consolidação da paz (*peacebuilding*) deve

assegurar acesso de mulheres a projetos de financiamento e promoção de emprego. Sem a execução integrada e transversal dos mandatos de MPS pelas missões de paz, a Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado poderia converter-se em instrumentalização da agenda de mulheres, paz e segurança para fins de relações públicas por parte da ONU e dos países contribuintes (EGNELL, 2016; OTTO, 2009; SIMIC, 2010).

Passando ao ponto de vista brasileiro, menos de um ano separava a entrega deste trabalho do início do 11º mandato eletivo do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Conforme indicado no capítulo 3, o país teve poucas oportunidades, até o momento, de influenciar diretamente os documentos adotados pelo CSNU sobre mulheres, paz e segurança. A ocasião que se abre, em 2022 e 2023, para direcionar eventuais novos textos de acordo com a visão brasileira não deve, portanto, ser desperdiçada.

Provou-se que o interesse nacional e a agenda MPS convergem na defesa da paz e da solução pacífica de controvérsias, na promoção do desenvolvimento como resposta à recorrência de conflitos, e na relevância da manutenção de um entorno geográfico pacífico. Com base na análise do discurso diplomático brasileiro, verificou-se que o Brasil privilegia a Comissão de Consolidação da Paz como fórum preferencial de discussão de recomendações sobre mulheres, paz e segurança destinadas ao CSNU. A hipótese de que a agenda está em consonância como o apoio brasileiro ao vínculo entre paz e desenvolvimento está correta.

O levantamento de dados sobre a implementação das atividades contidas no Plano Nacional de Ação indica que, a exemplo da maioria dos países-membros da ONU, o Brasil deu passos importantes, mas ainda iniciais, na internalização da agenda de mulheres, paz e segurança. De um lado, verificou-se que, nos ministérios responsáveis pelo maior número de atividades (MRE e MD), fora das unidades imediatamente vinculadas ao emprego de tropas a serviço da ONU, o conhecimento sobre o Plano Nacional de Ação vigente é escasso. Por outro lado, foi possível

mapear interesse de interlocutores não incluídos até o momento, como o Ministério da Cidadania e a área de refugiados no MMFDH.

Terão colaborado para esse baixo nível de conhecimento as sucessivas mudanças políticas ocorridas desde a elaboração do Plano Nacional de Ação, em 2016, com consequente substituição de equipes nos ministérios. Todavia, tendo presente os esforços realizados pelo Itamaraty e pelas Forças Armadas em cumprimento ao pilar de sensibilização e divulgação do Plano Nacional, o principal motivo para o desconhecimento parece ser a ausência de previsão de prestação de contas. Na falta de mecanismos de monitoramento e de orçamento específico, há, na prática, pouco incentivo a que os órgãos envolvidos priorizem o Plano.

Conforme explicitado no capítulo 3, antes mesmo da elaboração do Plano Nacional conhecia-se a incorporação, pelo governo brasileiro, de conceitos pertencentes às resoluções que integram a agenda de mulheres, paz e segurança. Todavia, a adoção e a extensão da vigência do documento não parecem ter gerado, por ora, maior conhecimento sobre o arcabouço normativo subjacente a esses conceitos, nem coordenação das iniciativas levadas a cabo pelo governo brasileiro. Nesse sentido, há grande potencial inexplorado de adensamento das ações realizadas pelo Brasil em favor da agenda de mulheres, paz e segurança, especialmente a construção de uma perspectiva nacional, original, a qual, até o momento, não se reconhece.

A experiência de países cujos planos nacionais de ação avançaram em termos de resultados concretos indica ser crucial envolver as mais altas instâncias do poder público, em particular os titulares dos ministérios responsáveis. De acordo com as entrevistas, não apenas a elaboração do Plano Nacional dependeu de *champion* cujo nível hierárquico era intermediário àquela altura, mas a execução do documento está subordinada a grupo pequeno de indivíduos comprometidos, mas premidos por poder de decisão relativamente baixo.

Identificaram-se ações sem ônus que poderiam redundar em impacto positivo, desde que houvesse engajamento político de alto

nível. Em realidade, maior empenho poderia permitir acesso do Brasil a recursos extras, como aqueles oferecidos pelo Fundo Elsie. Além disso, a adoção de discurso diplomático a favor de iniciativas de reconstrução pós-conflito que levem em consideração as necessidades das mulheres locais, conforme previsão do Plano, é exemplo de ação sem ônus que dependeria de instrução dirigida simultaneamente a diversas áreas da Secretaria de Estado. O remanejamento de recursos da cooperação trilateral com agências da ONU para projetos do Fundo de Consolidação da Paz, que destina cerca de 40% do orçamento a projetos em benefício de mulheres e meninas em países egressos de conflito, também foi assinalada como ação de política externa em favor da agenda MPS, sem ônus.

Verificou-se haver margem para melhor comunicação com instituições interessadas, tais como os comandos das polícias militares, que poderia resultar na ampliação da presença de policiais do sexo feminino em missões de paz e missões políticas. Apurou-se demanda também por militares no DPPA, na sede da ONU, em áreas carentes de pessoal, como o planejamento da reforma dos setores de defesa e segurança. Nesses casos, a atuação, fora da esfera do combate, favoreceria o incremento da representação de mulheres uniformizadas e permitiria ao Brasil reforçar suas credenciais como agente investido em paz e segurança internacional no momento em que a presença de militares brasileiros no terreno se contrai.

Quanto a civis, destacadas as dificuldades impostas pela legislação vigente à cessão de servidores públicos à ONU, as entrevistas comprovam que informações de primeira mão fornecidas pelos funcionários contratados nas missões políticas e missões de paz podem provar-se de grande valia para calibrar posições do Brasil no CSNU e em outros fóruns dedicados à paz e segurança internacionais. Nesse sentido, a sugestão de cadastro de profissionais elegíveis, com recorte de mulheres, poderia ser instrumental e mereceria avaliação.

Explorou-se, ainda, a atual expansão de temas sob o manto da agenda de mulheres, paz e segurança. Em alguns casos, avaliou-se que o alargamento vai em direção a assuntos cujo quadro normativo é negociado fora do CSNU (mudança do clima, por exemplo) – que não deveriam, por interesse dos doadores financeiros, consumir o exíguo orçamento disponível para missões de paz. Ao mesmo tempo, constatou-se que o debate atual se estende também a problemas como a violência contra a mulher fora de contexto de conflito e a criminalidade transnacional, que, se por um lado pertencem primariamente ao direito interno, por outro constituem, em muitos casos, ameaça à vida e à integridade física da população feminina em níveis tão ou mais elevados do que conflitos armados. Nesse contexto, identificou-se a possibilidade indesejável de resposta militarizada.

Viu-se que, nesse debate, o Brasil teria contribuição importante a dar, por meio do compartilhamento de sua experiência civil de enfrentamento à violência contra a mulher e ao feminicídio, o qual estende a brasileiras que residem em quinze países estrangeiros. A construção civil-militar da proteção de mulheres e meninas recebidas pela Operação Acolhida foi igualmente identificada como boa prática que poderia ser compartilhada internacionalmente pelo Brasil. Ainda sobre a Acolhida, percebeu-se que a coordenação de ações já empreendidas, em torno do Plano Nacional e da agenda MPS, poderia ser muito frutífera.

O Brasil poderia reforçar, na relação com países egressos de conflitos, o combate à violência contra a mulher como parte integrante da agenda MPS, em linha com sua melhor tradição na área de paz e segurança internacional, como país que oferece alternativa a modelos propostos pelos membros permanentes, a exemplo do conceito de responsabilidade ao proteger no contexto da resposta do CSNU a crises humanitárias[364]. Tal passo tenderia a gerar interesse de organizações da sociedade civil pela agenda, fortalecendo a apropriação nacional. Nesse

364 GHISLENI (2011); FONSECA JR. & BELLI (2013).

cenário prospectivo, eventual inclusão, em plano de ação atualizado, de atividades relativas ao combate à violência contra a mulher em território nacional poderia se dar em complemento, não em detrimento, do caráter eminentemente externo da agenda MPS para o Brasil.

Constatou-se que o Brasil acumulou capital político na agenda de mulheres, paz e segurança, simbolizado pelos dois prêmios outorgados pela ONU a militares brasileiras em 2019 e 2020. Para a embaixadora Maria Luisa Escorel, é de interesse brasileiro divulgar o cuidado no preparo de suas tropas, elemento que se traduz na excelência do emprego, conforme indicam as premiações. Visão semelhante é compartilhada pela comandante Carla Araújo, para quem a dupla premiação credencia o Brasil no debate internacional.

Ademais, o desenvolvimento brasileiro na área de doutrina (metodologia de combate à violência sexual, treinamento a terceiros países, etc.) poderia ser compartilhado com a comunidade das nações. Para a comandante Márcia Braga, o inovador projeto de resolução sobre mulheres *peacekeepers* elaborado pela Indonésia em 2020, aprovado com apoio maciço, poderia servir de inspiração ao Brasil em seu mandato no Conselho de Segurança.

A fim de otimizar resultados em negociações dentro e fora do CSNU, o país poderá lançar mão de articulações de geometrias superpostas (NEVES, 2010). Ou seja, a depender do tema e do órgão, o Brasil poderá atuar junto a países de perfil parecido no sistema coletivo de segurança (T/PCCs); a parceiros costumeiros em negociações sobre paz e segurança (ABUM, G4, ZOPACAS); a promotores da agenda com os quais mantém afinidades políticas e a países vizinhos, em favor da incorporação de perspectivas regionais (Chile e Colômbia, além dos já mencionados Argentina e Uruguai).

Essas são sugestões apoiadas nas evidências levantadas pela pesquisa que, limitadas ao escopo e extensão do presente trabalho, podem enriquecer o engajamento brasileiro na agenda, consonante o interesse nacional. Contribuição mais qualificada poderá ser dada pelo

Brasil à medida que a internalização da agenda amadureça e conte com participação de diversos setores, entre os quais o Congresso Nacional e organizações da sociedade civil, o que levaria à construção de consensos amplos.

Em março de 2023, expira a vigência do atual Plano Nacional de Ação. O contexto propício da presença brasileira no CSNU pode dar ensejo a processo de reflexão interna conducente ao aprimoramento do documento e da contribuição brasileira ao debate internacional sobre a agenda de mulheres, paz e segurança. A revisão do PNA poderia atualizar as dimensões da atuação do Estado brasileiro, no momento menos concentrada em missões de paz, para privilegiar aspectos políticos da agenda, tal como a participação de mulheres na mediação e na política, e incorporar boas práticas catalogadas.

Nesse sentido, o estabelecimento de mecanismo de verificação de progresso, com início na formulação de texto que leve a ações mensuráveis, passando pela adoção de indicadores e metas e pela alocação de orçamento, poderia provar-se útil para superar a avaliação de que: "Da forma como se apresenta, o PNA do Brasil pode acabar sendo transformado em um mecanismo meramente retórico, dotado de boas ideias e intenções [...]"[365].

O MRE, na condição de coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial, ocupa lugar privilegiado para fortalecer a articulação com os demais órgãos da Esplanada, sem prejuízo da colaboração de representantes do Legislativo e do Judiciário, que muito poderiam contribuir em suas respectivas esferas. Com isso, seria fortalecido o diálogo com os demais poderes públicos no debate. Como resultado, a publicação de versão revista do Plano em forma de ato normativo representaria avanço substantivo.

Uma última palavra, inspirada pelo inciso IX do artigo 4º da Constituição Federal, que determina, entre os princípios regentes das

365 DRUMOND & REBELO, 2018, p. 9.

relações internacionais do Brasil, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A permanência, em 2020, de guerras separatistas, graves conflitos intraestatais, e crises humanitárias que afetam 2 bilhões de pessoas[366], é prova de que manter metade da população afastada da prevenção e solução (seja político-diplomática ou militar) desses conflitos não tem servido ao bem dos povos.

Sem pretensão de esgotar os embates entre Estados – ou entre grupos de interesses antagônicos dentro de um país, como se observa com maior frequência –, a agenda de mulheres, paz e segurança exorta a comunidade de nações a apostar na colaboração entre as populações feminina e masculina, em igualdade de condições, para a construção de mais e melhor paz. Após avaliar os vinte anos de evolução da agenda, os resultados compilados pelo Estudo Global de 2015 e posteriores, assim como o caminho percorrido na efetivação do Plano Nacional de Ação, atender a esse chamado em termos transparentes, equilibrados e previsíveis parece opção justificada para o Brasil.

366 Fonte: *Global Humanitarian Overview 2019*, p. 6.

Referências bibliográficas

AGGESTAM, Karin; ROSAMOND, Annika Bergman; KRONSELL, Annica. Theorising feminist foreign policy. *International Relations*, v. 33, n. 1, p. 23-39, 2019.

AGGESTAM, Karin; TOWNS, Ann E. (eds.). *Gendering Diplomacy and International Negotiation*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018. 301 p.

AGGESTAM, Karin; TOWNS, Ann. The gender turn in diplomacy: a new research agenda. *International Feminist Journal of Politics*, v. 21, n. 1, p. 9-28, 2018.

AGGESTAM, Karin; TRUE, Jacqui. Gendering Foreign Policy: A Comparative Framework for Analysis. *Foreign Policy Analysis*, v. 16, p. 143-162, 2020.

ALBERNAZ, Bia. Introdução ao trabalho da ONU e às operações de paz. In: *Brasileiras na linha de frente: p*az e segurança internacional (em elaboração), p. 2-13.

ALEKSIÉVITCH, Svetlana. *A guerra não tem rosto de mulher*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. 390 p.

ALMEIDA, Vítor Hugo de Araújo. *Mulheres nas Forças Armadas brasileiras:* situação atual e perspectivas futuras. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

AQUINO, Mariana; FOUREAUX, Rodrigo. *Assédio sexual nas Instituições de Segurança Pública e nas Forças Armadas*. Atividade Policial, 2020. Disponível em: <https://atividadepolicial.com.br/wp-content/uploads/2020/10/Assedio-Sexual-nas-Instituicoes-de-Seguranca-Publica-e-nas-Forca-Armadas-Revista_da_pesquisa.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

AQUINO, Mariana; ASSAD, Camila Barbosa. *Conhecendo a proteção jurídica à mulher militar*. Brasília: Superior Tribunal Militar, Diretoria de Documentação e Gestão do Conhecimento, 2020. 30 p.

AUSTRÁLIA. Civil-Military Occasional Papers. Sarah Shteir. *Conflict-related Sexual and Gender-based Violence.* Camberra: Australian Civil-Military Centre, 1/2014. 79 p.

BALDWIN, Gretchen; TAYLOR, Sarah. *Focus on 2020*: Opportunities for the Twentieth Anniversary of Resolution 1325. International Peace Institute, Issue Brief, out. 2019a.

_____. *The Global Pushback on Women's Rights:* The State of the Women, Peace, and Security Agenda. International Peace Institute, Issue Brief, set. 2019b.

_____. *Uniformed Women in Peace Operations:* Challenging Assumptions and Transforming Approaches. International Peace Institute, Issue Brief, jun. 2020.

BASU, Somuita. The Global South writes 1325 (too). *International Political Science Review*, v. 37, n. 3, p. 362-374, 2016.

BEARD, Mary. *Women & Power*: A Manifesto. Nova York: Liveright Publishing Corporation, 2017. 115 p.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Bestbolso, 2014. 172 p.

BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Atualização submetida à apreciação do Congresso Nacional pelo Ministério da Defesa em 22/07/2020.

BRASIL. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, mar. 2017.

_____. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Atualizações submetidas à apreciação do Congresso Nacional pelo Ministério da Defesa em 22/07/2020.

CALAZANS, Márcia Esteves de. Mulheres policiais militares e o Brasil nas Operações de Paz da ONU. *O Público e o privado*, n. 28, p. 69-90, jul./dez. 2016.

CAPRIOLI, Mary. Gender Equality and State Aggression: The Impact of Domestic Gender Equality on State First Use of Force. *International Interactions*, v. 29, n. 3, p. 195-214, 2003.

_____. Gendered Conflict. *Journal of Peace Research*, v. 37, n. 1, p. 51-68, 2000.

_____. Primed for Violence: The Role of Gender Inequality in Predicting Internal Conflict. *International Studies Quarterly*, v. 49, p. 161-178, 2005.

CARREIRAS, Helena. La integración de género en las Fuerzas Armadas: condicionamientos y perspectivas. *Revista Nueva Sociedad*, n. 278, p. 130-143, nov./dez. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. *Jovita Feitosa:* voluntária da pátria, voluntária da morte. São Paulo: Chão Editora, 2019. 152p.

CHINKIN, Christine; KALDOR, Mary. Gender and new wars. *Journal of International Affairs*, v. 67, n. 1, p. 167-187, Fall/Winter 2013.

COHN, Caroline; KINSELLA, Helen; GIBBINGS, Sheri. Women, Peace and Security Resolution 1325. *International Feminist Journal of Politics*, v. 6, n. 1, p. 130-140, 2004.

COSTA, Ivana Mara Ferreira. A presença de mulheres na MINUSTAH: contexto, expectativas e repercussões. *Doutrina Militar Terrestre*, v. 1, n. 13, p. 6-19, jan./mar. 2018.

DAVIES, Sara E.; TRUE, Jacqui (ed). *The Oxford Handbook of Women, Peace and Security*. Nova York: Oxford University Press, 2019. 898 p.

DIETRICHSON, Elise Luhr; SATOR, Fatima. Les oubliées de San Francisco. *Le Monde diplomatique*. Femmes: la guerre la plus longue, "Manière de voir" n. 150, p. 6-7, dez. 2016/jan. 2017.

DRUMOND, Paula; REBELO, Tamya. *Implementado a agenda sobre "Mulheres, Paz e Segurança" no Brasil:* uma revisão do Plano Nacional de Ação. Instituto Igarapé, 2018.

_____. Global pathways or local spins? National Action Plans in South America. *International Feminist Journal of Politics*, v. 22, n. 4, p. 462-484, 2020a.

_____. 1325 and Beyond: Moving Forward the WPS Agenda in Latin America. *Women in International Security*, Policy Brief, jul. 2020b.

CHILE. *Segundo plan de acción nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000*, 2015.

DUNCANSON, Claire. *Gender & Peacebuilding*. Cambridge: Polity Press, 2016. 201 p.

EGNELL, Robert. Gender Perspectives and Military Effectiveness: Implementing UNSCR 1325 and the National Action Plan on Women, Peace, and Security. *Prism*, v. 6, n. 1, p. 73-89, 2016.

ENLOE, Cynthia H. *Bananas, Beaches and Bases*. 2ª ed. Berkeley: University of California Press, 2014. 461 p.

ESTADOS UNIDOS. *USAID's Women, Peace, and Security Implementation Plan,* Washington, jun. 2020.

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*, n. 101, jan. 2016.

FEDERICI, Silvia. *O ponto zero da revolução:* trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. São Paulo: Elefante, 2019. 388p.

FERREIRA, Claudia; BONAN, Claudia. *Mulheres e movimento*. Rio de Janeiro: Aeroplano Editora, 2005. 195p.

FIGUEIRÔA, Christiano Sávio Barros. Sete décadas de operações de manutenção da paz das Nações Unidas: contribuições brasileiras. In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo; TEIXEIRA JUNIOR, W. M. (orgs.). *V Conferência sobre Relações Exteriores:* o Brasil e as tendências do cenário, p. 115-147. Brasília: FUNAG, 2018.

FOLLY, Maiara; GIANNINI, Renata Avelar. *Em busca da igualdade de gênero:* boas práticas para a implementação da agenda sobre mulheres, paz e segurança. Instituto Igarapé, Nota Estratégica 24, mar. 2017.

FONSECA JR., Gelson; BELLI, Benoni. Desafios da responsabilidade ao proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, p. 11-26, abr./jun. 2013.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarisse da. *Brasil:* 60 anos de operações de manutenção da paz. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha do Brasil, 2011. 306 p.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da; MORAES, Maria Luisa Escorel de; UZIEL, Eduardo (orgs.). *O Brasil e as Nações Unidas:* 70 anos. Brasília: FUNAG, 2015. 534 p.

GARCIA, Eugênio V. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013. 133 p.

GIANNINI, Renata Avelar. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes:* coletânea de boas práticas. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 19, mar. 2016.

_____. *Promover gênero e consolidar a paz:* a experiência brasileira. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 9, set. 2014.

GIANNINI, Renata Avelar; FOLLY, Maiara. *Desafios e boas práticas para implementação da Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 28, nov. 2017.

GIANNINI, Renata A.; FOLLY, Maiara; LIMA, Mariana F. *Situações extraordinárias*: a entrada de mulheres na linha de frente das Forças Armadas brasileiras. Instituto Igarapé, ago. 2017. Disponível em: <https://igarape.org.br/mulheres-forcas-armadas/pt/>. Acesso em: 10 out. 2020.

GIANNINI, Renata A.; LIMA, Mariana; PEREIRA, Pérola. *Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil:* surmounting challenges and promoting equality. Igarapé Institute, Strategic Note 18, Oct. 2015.

GIANNINI, Renata Avelar; PELLEGRINO, Ana Paula; PORTO, Carol Viviana; LOBATO, Luisa; FOLLY, Maiara; ROCHA, Mariana Gomes da. *A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano:* desafios e oportunidades. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 32, mar. 2018.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

HAMANN, Eduarda. *À margem do perigo:* preparo de civis brasileiros para atuação em países instáveis. Instituto Igarapé, Nota Estratégica 27, jun. 2017.

HAMANN, Eduarda; GIANNINI, Renata; PEREIRA, Pérola Abreu. *Mulheres brasileiras em missões de paz:* a coragem em dados e relatos. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 44, dez. 2019.

HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. *É tempo de reengajar:* o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 43, set. 2019.

HUNT, Swanee; POSA, Cristina. Women Waging Peace. *Foreign Policy,* n. 124, p. 38-47, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Mercado de trabalho 69*, jul. 2020. Nota técnica "Mercado de trabalho e pandemia da COVID-19: ampliação de desigualdades já existentes?".

INSTITUTO IGARAPÉ; ONU MULHERES. *Manual formação de facilitadores:* gênero e Mulheres, Paz e Segurança. Rio de Janeiro, mar. 2018.

JOHNSON-FREESE, Joan. *Women, Peace and Security:* an Introduction. Londres, Nova York: Routledge, 2019. 264 p.

KARIM, Sabrina; BEARDSLEY, Kyle. *Equal Opportunity Peacekeeping:* Women, Peace and Security in Post-Conflict States. Oxford: Oxford University Press, 2017. 296 p.

KIRBY, Paul; SHEPERD, Laura J. The Futures Past of the Women, Peace and Security agenda. *International Affairs*, v. 92, n. 2, p. 373-392, 2016.

LAHOUD, Nina J. What Fueled the Far-Reaching Impact of the Windhoek Declaration and Namibia Plan of Action as a Milestone for Gender Mainstreaming in UN Peace Support Operations and Where Is Implementation 20 Years Later? *Journal of International Peacekeeping*, Advance Articles, p. 1-52, set. 2020.

LETENDRE, Linell. Women Warriors: Why the Robotics Revolution Changes the Combat Equation. *Prism,* v. 6, n. 1, p. 91-103, 2016.

LIMA, Mariana F. *O Brasil deve adotar um Plano Nacional de Ação para implementar a Resolução 1325 do CSNU?* Brasília: Instituto Pandiá Calógeras, 2015.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. *A década das conferências:* 1990-1999. Brasília: FUNAG, 2001. 430 p.

MARQUES, Dick Estevam Luconi. *Consciência situacional e a inteligência militar*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, ago. 2020.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *Bertha Lutz*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. Série perfil parlamentar, n. 73. 239 p.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. Entre o igualitarismo e a reforma dos direitos das mulheres: Bertha Lutz na Conferência Interamericana de Montevidéu, 1933. *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 3, p. 927-944, set./dez. 2013.

MATHIAS, Suzeley Kalil (org.). *Sob o signo de Atenas*: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas. São Paulo: Editora UNESP, 2009. 279 p.

MISSÃO PERMANENTE DO PARAGUAI JUNTO ÀS NAÇÕES UNIDAS. *Plan Nacional de Acción – Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la República del Paraguay*. Nova York, 01/12/2015.

MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN REPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO. *Echos de la MONUSCO*. Kinshasa: Unité des Publications de la Division de l'Information publique, v. 10, n. 87, mar/abr 2019.

MORAES, Maria Luisa Escorel de. O Brasil e a MINUSTAH – os três "DS" da cooperação brasileira para o Haiti. Diplomacia, desenvolvimento e defesa. *Doutrina Militar Terrestre em Revista*, v. 5, n. 12, p. 8-19, out./dez. 2017.

MYRTTINEN, Henri. *Connecting the Dots:* Arms Control, Disarmament and the Women, Peace and Security Agenda. United Nations Institute for Disarmament Research, 2020.

NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY. *Mapping Women, Peace and Security in the Security Council: 2017*. Policy brief, jul. 2018.

OTTO, Diane. *The Exile of Inclusion:* Reflections on Gender Issues in International Law Over the Last Decade. Melbourne: Melbourne University Law School, Legal Studies Research Paper Nº 431, nov. 2009.

PAFFENHOLZ, Thania; ROSS, Nick; DIXON, Steven; SCHLUCHTER, Anna-Lena; TRUE, Jacqui. *Making Women Count - Not Just Counting Women:* Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations. Inclusive Peace and Transition Initiative and UN Women, 2016.

PALMA, Najla Nassif. Rio de Janeiro: violência urbana exacerbada, não uma guerra. *Revista do Ministério Público Militar*, n. 31, p. 137-162, 2019.

PEREIRA, Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu; LIMA, Mariana Fonseca; ALMEIDA, Talita Maria Moreira de; FRANÇA, Louize Helena Meyer. *Perspectivas de gênero em operações de paz:* o caso brasileiro. Brasília: Instituto Pandiá Calógeras, 2014.

PERMANENT MISSION OF COLOMBIA TO THE UNITED NATIONS; PERMANENT MISSION OF QATAR TO THE UNITED NATIONS. *HERstory:* Celebrating Women Leaders in the United Nations. Nova York, 2018. 217 p.

RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMERICA LATINA. *Perspectivas de gênero em operações de paz:* o caso brasileiro. Relatório RESDAL, 2014.

REHN, Elisabeth; SIRLEAF, Ellen Johnson. *Women, War and Peace:* The Independent Expert Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace Building. Nova York: UNIFEM, 2002. 155p.

REINO UNIDO. *National Action Plan on Women, Peace and Security 2018-2022: Annual Report to Parliament 2019*. Londres, fev. 2020.

SALOMÓN, Monica. Exploring Brazilian Foreign Policy Towards Women: Dimensions, Outcomes, Actors and Influences. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n.1, e:001, 2020.

SCHUMAHER, Schuma; VITAL BRAZIL, Érico. *Dicionário mulheres do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. 566 p.

SECURITY COUNCIL REPORT. *Women, Peace and Security:* The Agenda at 20. Research Report n. 3, junho de 2020.

_____. *Women, Peace and Security*. Cross-Cutting Report n. 2, out. 2010. 64p.

SHARLAND, Lisa. *Challenges to Sustainably Increasing Women's Participation and Gender Equality in Peacekeeping.* International Peace Institute, Global Observatory, outubro de 2020.

SHEPERD, Laura J. (ed.). *Critical Approaches to Security:* an Introduction to Theories and Methods. New York: Routledge, 2013. 282 p.

SHEPERD, Laura. Sex, Security and Superhero(in)es: From 1325 to 1820 and Beyond, *International Feminist Journal of Politics*, v. 13, n. 4, p. 504-521, dez. 2011.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. *A diplomacia de Defesa na Política Internacional*. Porto Alegre: Livraria Palmarinca / Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2018. 220 p.

SIMIC, Olivera. Does the Presence of Women Really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations. *International Peacekeeping*, v. 17, n. 2, p. 188-199, abr. 2010.

SJOBERG, Laura. *Gender, War & Conflict*. Cambridge: Polity Press, 2014. 202 p.

SONTAG, Susan. *Regarding the Pain of Others*. Nova York: Picador, 2003. 131 p.

STEFJA, Izabela e DARDEN, Jessica Trisko. *Women as War Criminals:* Gender, Agency, and Justice. Stanford: Stanford University Press, 2020. 180 p.

SUÉCIA. *Manual Política Externa Feminista da Suécia*. Ministério das Relações Exteriores (tradução da Embaixada da Suécia em Brasília), 2019. 111p.

TICKER, J. Ann. *Gendering World Politics:* Issues and Approaches in the Post-Cold War Era. Nova York: Columbia University Press, 2001. 200 p.

_____. *Gender in International Relations:* Feminist Perspectives on Achieving Global Security. Nova York: Columbia University Press, 1992. 180 p.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *UN Peacekeeping:* Cost Estimate for Hypothetical U.S. Operation Exceeds Actual Costs for Comparable UN Operation. Washington, fevereiro de 2018.

UZIEL, Eduardo. Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas. *Revista Política Externa*, v. 14, n. 4, p. 91- 105, 2006.

VERMEIJ, Lotte. *Addressing Taboos and Stigmas Military Women in UN Peace Operations Experience*. International Peace Institute, Global Observatory, out. 2020.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro; DUNLOP, Regina Maria Cordeiro; FERNANDES, Leonardo Luís Gorgulho N. (orgs.). *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2010-2011)*. Brasília: FUNAG, 2014. 782 p.

WHALAN, Jeni. *Dealing with Disgrace:* Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping. Providing for Peacekeeping, n. 15, ago. 2017.

WIBBEN, Annick T.R (ed.) *Researching War:* Feminist Methods, Ethics and Politics. Nova York: Routledge, 2016. 264 p.

WOOLF, Virginia. *Three Guineas*. New York: Harvest Books, 1963. 188p.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2016. 121 p.

Teses de Cursos de Altos Estudos

BAUMBACH, Marcelo. *Sanções do Conselho de Segurança*: direito internacional e prática brasileira. Brasília: FUNAG, 2014. 259 p.

FRIAÇA, Guilherme José Roeder. *Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011):* uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília: FUNAG, 2018. 371 p.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarisse da. *O Brasil e as operações de manutenção de paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. 408 p.

GHISLENI, Alexandre P. *Direitos humanos e segurança internacional:* o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2011. 212 p.

MARTINS, Ana Luiza Membrive. *As relações Brasil-Haiti à luz da conclusão da MINUSTAH:* análise e propostas para a ação diplomática brasileira. Tese apresentada ao LXV Curso de Altos Estudos. Brasília, 2020.

NEVES, Gilda Motta Santos. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz*. Perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG, 2010. 233 p.

NICODEMOS, Marcela M. *As Nações Unidas e a promoção do direito da mulher:* retórica ou realidade? Brasília: FUNAG, 2005. 180 p.

NUNES, Aurimar Jacobino de Barros. *O Itamaraty e a Força Expedicionária Brasileira (FEB): o legado da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial como ativo de política externa*. Brasília: FUNAG, 2020. 318 p.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. *Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir:* o CSNU e seus métodos de trabalho. Brasília: Instituto Rio Branco, 2018. 288 p.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2009. 314 p.

Legislação e atos oficiais

BRASIL. Decreto-lei nº 791, de 14 de outubro de 1938. Reorganiza o Ministério das Relações Exteriores.

BRASIL. Decreto nº 96, de 28 de junho de 1996. Institui como Patrono do Quadro Complementar de Oficiais do Exército Brasileiro Maria Quitéria de Jesus.

BRASIL. Decreto nº 4.501, de 6 de dezembro de 2002. Regulamenta o artigo 5º da Lei nº 10.539, de 23 de setembro de 2002, que trata da cessão de servidor público federal para fundação internacional de que o Brasil seja integrante ou participe, e dá outras providências.

_____. Edital de 13 de janeiro de 2020. 12º Concurso Público para Provimento de Cargos de Promotor de Justiça Militar.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

_____. Lei nº 10.539, de 23 de setembro de 2002. Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do artigo 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual 2012-2015.

_____. Lei nº 13.423, de 27 de março 2017. Inscreve o nome de Antonia Alves Feitosa, conhecida como Jovita Alves Feitosa, no Livro dos Heróis da Pátria.

_____. Lei nº 13.697, de 26 de julho de 2018. Inscreve os nomes de Maria Quitéria de Jesus Medeiros, Sóror Joana Angélica de Jesus, Maria Felipa de Oliveira e João Francisco de Oliveira (João das Botas) no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria.

BRASIL. Portaria nº 893/MD, de 14 de abril de 2014. Institui a Comissão de Gênero no âmbito deste Ministério e dá outras providências.

_____. Portaria Normativa nº 338/MD, de 10 de fevereiro de 2015.

_____. Portaria Normativa nº 678/MD, de 20 de março de 2015. Altera a Portaria Normativa nº 3.183/MD, de 4 de dezembro de 2014, que dispõe sobre o Programa de Serviço Voluntário do Instituto Pandiá Calógeras, do Ministério da Defesa.

_____. Portaria nº 1082/MD, de 15 de maio de 2015. Aprova o Plano de Ação da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa, para o ano de 2015.

_____. Portaria nº 491/MRE, de 12 de setembro de 2014. Institui o Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR), de caráter permanente e consultivo, com o objetivo de coordenar, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

_____. Portaria nº 554/MRE, de 21 de setembro de 2015. Reestruturar o Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR), de caráter permanente e consultivo, cujo objetivo é coordenar, no âmbito do MRE, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

_____. Portaria nº 555/MRE, de 21 de setembro de 2015. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR) do Ministério das Relações Exteriores.

_____. Portaria nº 921/MRE, de 10 de novembro de 2017. Estabelece, no Ministério das Relações Exteriores, política de combate ao assédio, discriminação e condutas inadequadas ao ambiente de trabalho.

_____. Portaria nº 336/MRE, de 29 de setembro de 2020. Modifica a Portaria nº 82, de 14 de fevereiro de 2020, lista os atos normativos inferiores a decreto que serão revisados e declara revogados os atos normativos já examinados, nos termos do Decreto 10.139, de 28 de novembro de 2019, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Lei Pública 115-68, de 6 de outubro de 2017. Women, Peace and Security Act.

Artigos de imprensa

APÓS 13 anos, missão no Haiti comandada pelo Brasil se aproxima do fim. *Agência Brasil*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-05/apos-13-anos-missao-no-haiti-comandada-pelo-brasil-se-aproxima-do-fim>. Acesso em: 26 ago. 2020.

PROPOSTAS em análise no Senado ampliam participação da mulher na política. *Agência Senado*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/02/propostas-em-analise-no-senado-ampliam-participacao-da-mulher-na-politica>. Acesso em: 31 out. 2020.

LIBYA'S Game of Drones. *British Broadcasting Company*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DVE0tkGSaM>. Acesso em: 12 nov. 2020.

HISTÓRIA das mulheres na diplomacia brasileira é tema de documentário disponível a partir de hoje na web. *Café História*. Disponível em: <https://www.cafehistoria.com.br/exteriores-mulheres-na-diplomacia>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GENERAL Assembly approves $3 billion UN budget for 2020. *UN News*. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2019/12/1054431>. Acesso em: 9 out. 2020.

Comunicados à imprensa

BRASIL. MARINHA DO BRASIL. Nota de Esclarecimento de 27 de julho de 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Declaração do ministro Aloysio Nunes Ferreira sobre a candidatura brasileira a assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, 28 de março de 2018.

INDONÉSIA. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF INDONESIA. UN Security Council Adopts Indonesia's Resolution on Female Peacekeepers, 29 de agosto de 2020.

UN WOMEN. As impact of COVID-19 intensifies, UN Women calls for concrete actions to respond to the concurrent shadow pandemic, 25 de novembro de 2020.

URUGUAI. MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES DE URUGUAY. Comunicado de Prensa Nº 112/20, 30 de outubro de 2020.

Discursos

Discurso de posse do Secretário-Geral das Nações Unidas, proferido em 12/09/2016.

Palavras do Senhor Presidente da República na abertura do Debate Geral da LXXIV Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, proferidas em 24/09/2019.

Palavras do Senhor Presidente da República na abertura do Debate Geral da LXXV Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, proferidas em 22/09/2020.

Palavras do Presidente da LXXV Sessão da Assembleia Geral da ONU em reunião com Mulheres Representantes Permanentes junto às Nações Unidas, proferidas em 16/10/2020.

Seminários

Mulher, Paz e Segurança no Brasil: construindo pontes e superando desafios. Brasília: Instituto Rio Branco, 13 mar. 2014.

Pandiálogo – O Brasil e a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Ministério da Defesa, 07 maio 2015.

A consolidação da estratégia do Brasil sobre mulheres, paz e segurança: da agenda global ao contexto nacional. Brasília: Instituto Rio Branco, 18 mar. 2016.

Bertha Lutz and Women's Rights in the UN Charter: How a Brazilian Delegate Successfully Championed gender-equality in the San Francisco Conference. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 20 nov. 2017.

Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança: implementação e revisão. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 01 nov. 2018.

A Agenda Mulheres, Paz e Segurança: desafios brasileiros em operações de paz da ONU. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 25 jun. 2019.

Seminário Mulheres, Paz e Segurança: 20 anos da agenda da Resolução ONU 1325 e os 40 anos da mulher na Marinha. Rio de Janeiro: Centro de Operações de Paz de Caráter Naval, 12 mar. 2020.

Online Dialogue on the Future of Women, Peace and Security at NATO. Bruxelas: Organização do Atlântico Norte. Transmitido ao vivo em 15/10/2020. Resumo disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178803.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

6º Simpósio sobre Segurança Regional Europa – América do Sul. Transmitido ao vivo pelo canal da Fundação Alexandre de Gusmão no YouTube em 10/11/2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GwR7Cdy5Nqw>. Acesso em: 12 nov. 2020.

4º Colóquio Estratégico da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – a Agenda Mulheres, Paz e Segurança no espaço da CPLP: 20 anos da Resolução 1325. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica. Transmitido ao vivo em 07/12/2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/IRI.Rio/videos/669475373719707>. Acesso em: 11 dez. 2020.

Bases de dados

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2019.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. The global gender gap report 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life 2015.

UNIÃO INTERPARLAMENTAR. Women in Parliament. Consulta em agosto de 2020. Páginas e portais eletrônicos.

CLIMATE DIPLOMACY. Gender, Climate and Security in Latin America and the Caribbean: From Diagnostics to Solutions, 2020. Disponível em: <https://www.climate-diplomacy.org/news/gender-climate-and-security-latin-america-and-caribbean-diagnostics-solutions>. Acesso em: 14 ago. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Manutenção e consolidação da paz. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz>. Acesso em: 29 out. 2020.

MUSEU VIRTUAL BERTHA LUTZ. Disponível em: <http://lhs.unb.br/bertha/?p=1491>. Acesso em: 17 jun. 2020.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Acesso em: 10 out. 2022.

PEACEWOMEN. Disponível em: <https://www.peacewomen.org>. Acesso em: 16 dez. 2020.

UNITED NATIONS. Department of Political and Peacebuilding Affairs. Disponível em: <https://dppa.un.org/en>. Acesso em: 30 jun. 2020.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en>. Acesso em: 10 dez. 2020.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Repertoire of the Practice of the Security Council. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/structure>. Acesso em: 7 out. 2020.

WOMEN AND PEACE AND SECURITY FOCAL POINTS NETWORK. Disponível em: <https://wpsfocalpointsnetwork.org/about/>. Acesso em: 11 maio 2020.

Documentários e filmes

EXTERIORES – Mulheres Brasileiras na Diplomacia. Direção: Ivana Diniz. Brasil: Produção de Argonautas, 2018. Disponível em: <https://vimeo.com/303550770>. Acesso em: 23 jul. 2020.

PAR une Porte Entrouverte. França: Produção de Quai D'Orsay, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MHzmQ3XxKnY&list=PLcKpjPWYkBe8RlxRPdqsw5lAnfidPKcms>. Acesso em: 23 jul. 2020.

PINK Panther – Liberia: Legacies of Peace Documentary Short Film Series. Direção: Jaremey McMullin. Escócia: Produção de Scottish Funding Council's ODA Global Challenges Research Fund, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ArshtZSpRRQ>. Acesso em: 9 nov. 2020.

THE Prosecutors. Direção: Leslie Thomas. Estados Unidos da America: Produção de Art Works Projects, 2019. Disponível em: <https://vimeo.com/ondemand/theprosecutors>. Acesso em: 5 nov. 2020.

Documentos da Organização das Nações Unidas

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO. Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal, novembro de 2020.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Consequências jurídicas para os Estados da presença contínua da África do Sul na Namíbia (Sudoeste Africano) não obstante a Resolução 276 (1970) do Conselho de Segurança. Parecer consultivo de 21 de junho de 1971.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS HUMANITÁRIOS. Global Humanitarian Overview 2019, dezembro de 2018.

NAÇÕES UNIDAS – BANCO MUNDIAL. Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. System-Wide Strategy on Gender Parity, outubro de 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. Informe de Interiorização. Brasília, novembro de 2020.

ONU MULHERES. Guidebook on CEDAW General Rec. no. 30 and UNSC resolutions on Women, Peace and Security, 2015.

ONU MULHERES. Preventing conflict, transforming justice, securing the peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325. Nova York, 2015. 417 p.

UNITED NATIONS BLOG. Women, Peace and Security. Charlotte Morgan e Isabelle Truong, novembro de 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON INTERNATIONAL ORGANIZATION. Minutes, v. VI, p. 163-181. Londres / Nova York, 1945.

Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

S/RES/1325(2000); S/RES/1820(2008); S/RES/1888(2009); S/RES/1889(2009); S/RES/1960(2010); S/RES/2106(2013); S/RES/2122(2013); S/RES/2242(2015); S/RES/2250(2015); S/RES/2272(2016); S/RES/2282(2016); S/RES/2419(2018);

S/RES/2467(2019); S/RES/2493(2019); S/RES/2497(2019); S/RES/2502(2019); S/RES/2514(2020); S/RES/2519(2020); S/RES/2525(2020); S/RES/2530(2020); S/RES/2531(2020); S/RES/2535(2020); S/RES/2537(2020); S/RES/2538(2020); S/RES/2539(2020); S/RES/2548(2020) e S/RES/2552(2020).

Declarações presidenciais do Conselho de Segurança das Nações Unidas

S/PRST/2000/7; S/PRST/2000/10; S/PRST/2000/25; S/PRST/2001/31; S/PRST/2002/32; S/PRST/2004/40; S/PRST/2005/32; S/PRST/2006/42; S/PRST/2007/5; S/PRST/2007/40; S/PRST/2008/39; S/PRST/2010/22; S/PRST/2011/20; S/PRST/2012/23; S/PRST/2014/21; e S/PRST/2016/9.

Comunicados à imprensa do Conselho de Segurança das Nações Unidas

SC/6816; e SC/6942.

Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas

A/50/L.46; A/RES/S-23/2; A/RES/65/69; A/RES/67/48; A/RES/68/33; A/RES/69/61; A/RES/70/262; A/RES/71/56; A/RES/72/262C; A/RES/73/46; e A/RES/75/1.

Relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas

S/2010/498; S/2011/18; S/2012/3; A/68/166; A/69/114; A/69/114/Add.1; A/71/137; A/73/115; S/2019/280; S/2019/800; A/75/133; e S/2020/946.

Outros documentos

A/CONF.116/28/Rev.; S/2000/693; S/2000/809.

Expedientes do Ministério das Relações Exteriores

DESPACHOS TELEGRÁFICOS

Embaixada em Bruxelas – nº 160, de 09/11/2020

Embaixada em Buenos Aires – nº 378, de 31/08/2020

Embaixada em Ottawa – nº 373, de 17/12/2018

Embaixada em Pequim – nº 726, de 15/07/95; nº 830, de 11/08/95; nº 923, de 28/08/95

Embaixada em Santiago – nº 502, de 07/08/2019

Delegação junto à UNESCO – nº 251, de 22/10/2018; nº 361, de 02/12/2021

DELBRASGEN – nº 657, de 28/10/2010; nº 103, de 18/02/2020; nº 954, de 29/12/2021

DELBRASONU – nº 1180, de 19/10/2005; n º1108, de 30/09/2015; nº 1101, de 24/10/2016; nº 2937, de 28/10/2016; nº 331, de 4/4/2019; nº 338, de 17/04/2019; nº 1104, de 25/10/2019; nº 250, de 30/04/2020; nº 404, de 16/07/2020; nº 572, de 24/09/2020; e n˚ 689, de 27/10/2020.

TELEGRAMAS

DELBRASONU – nº 2487, de 22/12/1995; nº 2291, de 28/10/2000; nº2325, de 02/11/2000; nº 3019, de 05/12/2001; nº 2899, de 25/10/2004; nº 2949, de 29/10/2004; nº 2950, de 29/10/2004; nº 3078, de 08/11/2004; nº 1826, de 07/07/2005; nº 3105, de 01/11/2005; nº 3106, de 01/11/2005; nº 4396, de 15/11/2010; nº 233, de 25/1/2011; nº 2156, de 28/6/2013; nº 2156, de 28/06/2013; nº 3528, de 21/10/2013; nº 2908, de 13/10/2015; nº 2913, de 13/10/2015; nº

813, de 28/03/2016; nº 1464, de 03/06/2016; nº 1611, de 16/06/2016; nº 496, de 07/03/2019; nº 2675, de 30/10/2019; nº 2437, de 22/10/2020; nº 2573, de 03/11/2020; nº 1393, de 21/05/2021.

MENSAGENS OFICIAIS

Mensagem Oficial nº 927 ao Ministério da Defesa, de 23/11/2017.

Outros documentos oficiais

OFÍCIO

Ofício nº 15714/GM do Ministério da Defesa, de 27/12/2013

ENTREVISTAS

Anaja Cysne Guimarães, por videoconferência, em 10/11/2020;

Camilla Corá, por correio eletrônico, em 05/11/2020;

Carla Pessanha Loque, por videoconferência, em 01/11/2020;

Carla Marcolini Monteiro de Castro Araújo e Souza, por videoconferência, em 23/11/2020;

Daniela Natália Teixeira Schermerhorn, por videoconferência, em 23/09/2020;

Fernanda Santos Pereira da Silva, por videoconferência, em 12/09/2020;

Germana Dalberto, por videoconferência, em 28/10/2020;

Ivana Mara Ferreira Costa, por videoconferência, em 06/10/2020;

Larissa Pereira de Almeida, por videoconferência em 23/10/2020;

Márcia Andrade Braga, por videoconferência, em 02/11/2020;

Márcio Carneiro Barbosa, por videoconferência, em 02/10/2020;

Maria Luisa Escorel de Moraes, por videoconferência, em 13/11/2020;

Najla Nassif Palma, por videoconferência, em 23/09/2020;

Niusarete Margarida de Lima, por telefone, em 05/11/2020;

Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu Pereira, por videoconferência, em 02/06/2020;

Renata Avelar Giannini, por videoconferência, em 04/08/2020;

Ricardo Augusto Ferreira Costa Neves, por videoconferência, em 15/10/2020;

Tamara Jurberg, por videoconferência, em 04/11/2020;

Thâmara Monteiro de Arruda Fortes, por videoconferência, em 12/11/2020;

Vitor Hugo de Araújo Almeida, concedida em seu gabinete na Câmara dos Deputados, em 30/09/2020.

Anexos

Tabela 1 – Mandatos conferidos a Missões de Paz da ONU sobre componentes da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança, listadas em ordem alfabética da sigla

MISSÃO E RESOLUÇÃO	NUMERAÇÃO DOS PARÁGRAFOS OPERATIVOS E RESUMO DO MANDATO SOBRE MPS
MINURSO S/RES/2548(2020)	PO 11 – ao SGNU, para aumentar o número de mulheres na Missão e assegurar sua plena, efetiva e significativa participação em todos os aspectos das operações; PO 13 – às partes do conflito e aos países vizinhos, para incluir mulheres em medidas de construção de confiança.
MINUSCA S/RES/2552(2020)	PO 7 – às autoridades da RCA, para promover a participação plena, efetiva e significativa de mulheres na implementação do Acordo de Paz e no processo político abrangente; PO 9 – às autoridades e demais partes interessadas na RCA, para garantir a participação plena, efetiva e significativa de mulheres como eleitoras e candidatas nas eleições presidenciais, legislativas e locais de 2020 e 2021; PO 12 – às autoridades da RCA, para incluir o recrutamento de mulheres na implementação das políticas nacionais de defesa e de segurança e na estratégia nacional de SSR;

MISSÃO E RESOLUÇÃO	NUMERAÇÃO DOS PARÁGRAFOS OPERATIVOS E RESUMO DO MANDATO SOBRE MPS
MINUSCA S/RES/2552(2020)	PO 24 – às autoridades nacionais e aos parceiros internacionais, para prover apoio adequado à Unidade Mista de Intervenção Rápida e Combate à Violência Sexual contra Mulheres e Crianças e garantir a rápida responsabilização dos acusados; PO 31 a (iii) – à Missão, para prover proteção específica a mulheres e crianças afetadas pelo conflito, inclusive por meio de conselheiras de gênero e da adoção de abordagem sensível a gênero; PO 31 b (iii) – à Missão, para ajudar as autoridades da RCA a incluir mulheres no processo de paz; PO 31 b (iv) – à Missão, para que, nos esforços de superação das causas profundas do conflito e de reconciliação nacional, garanta a plena, igualitária e significativa participação das mulheres, inclusive sobreviventes de violência sexual, de acordo com o plano de ação da RCA sobre mulheres, paz e segurança; PO 31 b (v) – à Missão, para que inclua mulheres na justiça de transição, inclusive sobreviventes de violência sexual; PO 32 b (iv) – à Missão, para apoiar a formação da polícia da RCA, considerando a necessidade de recrutar mulheres em todos os níveis; PO 32 d (ii) – à Missão, para monitorar, ajudar a investigar e a assegurar denúncia de violações e abusos cometidos contra crianças e mulheres, incluindo estupro; PO 39 – ao SGNU, para aumentar o número de mulheres na Missão, inclusive em posições de liderança; PO 44 – à Missão, para garantir a aplicação transversal da perspectiva de gênero em todo o mandato.

MISSÃO E RESOLUÇÃO	NUMERAÇÃO DOS PARÁGRAFOS OPERATIVOS E RESUMO DO MANDATO SOBRE MPS
MINUSMA S/RES/2531 (2020)	PO 3 – às partes malianas, para aumentar a representação de mulheres no Comitê de Acompanhamento do Acordo e seus subcomitês, e para estabelecer um observatório liderado por mulheres para monitorar o progresso na participação plena, efetiva e significativa desse segmento; PO 4 – às partes malianas, para observar a cota de 30% para mulheres em todas as funções políticas, estipulada pela legislação local, bem como as metas de participação feminina no Acordo previstas no 3º plano de ação do Mali sobre mulheres, paz e segurança; PO 28 a (iii) – à Missão, para priorizar as necessidades de mulheres e crianças em ações de DDR; PO 28 a (v) – à Missão, para garantir a participação da sociedade civil, especialmente associações de mulheres e construtoras da paz na implementação do Acordo; PO 28 c (iii) - à Missão, para prover proteção específica a mulheres e crianças afetadas pelo conflito, inclusive por meio de conselheiras de gênero e da adoção de abordagem sensível a gênero; PO 28 e (ii) – à Missão, para monitorar, documentar, ajudar a investigar e a prevenir todas as formas de violência sexual e violência baseada em gênero e abusos cometidos contra mulheres e crianças; PO 45 – ao SGNU, para aumentar o número de mulheres na Missão e para garantir sua participação plena, efetiva e significativa; PO 53 – à Missão e a todas as forças militares atuando no Mali, para respeitar as resoluções da agenda de mulheres, paz e segurança; PO 54 – à Missão, para ajudar as autoridades malianas a assegurar a participação plena, efetiva e significativa das mulheres em todos os aspectos do Acordo, incluindo em SSR, DDR, reconciliação e eleições. Conclama as partes malianas a conferir proteção extra para mulheres e meninas em situação de vulnerabilidade.

MISSÃO E RESOLUÇÃO	NUMERAÇÃO DOS PARÁGRAFOS OPERATIVOS E RESUMO DO MANDATO SOBRE MPS
MONUSCO S/RES/2502 (2019)	PO2 – às partes interessadas, para assegurar a participação plena, efetiva e significativa das mulheres em todas as etapas das eleições locais; PO 17 – ao governo da RDC, para, em ações de DDR, considerar as necessidades e experiências de mulheres e meninas; PO 20 - ao governo da RDC, para, em ações de SSR, considerar a participação plena e efetiva das mulheres, bem como sua segurança; PO 29 (ii) c – à Missão, para que garanta a participação das mulheres na superação das causas profundas do conflito e na reconciliação nacional; PO 29 (ii) f – à Missão, para promover SSR inclusiva, levando em consideração a participação e a segurança das mulheres; PO 32 – à Missão, no combate à violência de gênero e violência sexual, para assegurar a participação plena, efetiva e significativa das mulheres, em todos os níveis, inclusive por meio de parcerias com redes de mulheres na proteção de civis e em apoio a ações de DDR e SSR, e também por meio de conselheiras/os de proteção de mulheres civis e uniformizadas/os, no Quartel-General e no terreno, da participação de líderes femininas da sociedade civil na prevenção e resolução de conflitos, e para apoiar o governo a atingir a cota constitucional de 30% para mulheres na política; PO 33 – à Missão, para seguir trabalhando com o governo da RDC no combate à violência sexual em conflito; PO 41 – ao SGNU, para aumentar o número de mulheres na Missão e garantir a elas participação plena, efetiva e significativa.
UNAMID S/RES/2525 (2020)	PO 9 – ao SGNU, para aumentar o número de mulheres na Missão e garantir-lhes participação plena, efetiva e significativa.
UNDOF S/RES/2530 (2020)	PO 13 – ao SGNU, para aumentar o número de mulheres na Missão e garantir-lhes participação plena, efetiva e significativa.

MISSÃO E RESOLUÇÃO	NUMERAÇÃO DOS PARÁGRAFOS OPERATIVOS E RESUMO DO MANDATO SOBRE MPS
UNFICYP S/RES/2537 (2020)	PO 5 (g) – às partes, para reforçar a participação de organizações de mulheres nos esforços de paz, inclusive por meio do desenvolvimento de plano de ação do Comitê Técnico sobre Igualdade de Gênero com vistas à participação plena, efetiva e significativa das mulheres nas negociações; PO 15 – à Missão, para garantir a aplicação transversal da perspectiva de gênero em todo o mandato; e ao SGNU e aos T/PCCs, para aumentar o número de mulheres na Missão e garantir a elas participação plena, efetiva e significativa em todas as operações.
UNIFIL S/RES/2539 (2020)	PO 25 – ao SGNU e aos T/PCCs, para aumentar o número de mulheres na Missão e garantir-lhes participação plena, efetiva e significativa em todas as operações; PO 26 – à Missão, para garantir a aplicação transversal da perspectiva de gênero em todo o mandato e auxiliar as autoridades libanesas a garantir a participação plena, efetiva e significativa das mulheres, seu envolvimento e representação em todos os níveis decisórios e em todos os esforços de manutenção e promoção da paz e da segurança, bem como apoiar a implementação do plano de ação sobre mulheres, paz e segurança, inclusive na prevenção e no combate à violência sexual e violência de gênero.
UNISFA S/RES/2519 (2020) e S/RES/2497 (2019)	Posterga a retirada das tropas até o fim da pandemia de covid-19 e mantém o mandato conferido pela Res. 2497(2019): PO 18 – aos dois governos, para incluir a participação plena, efetiva e significativa das mulheres em medidas de construção de confiança; PO 19 – expressa preocupação com o fato de que as mulheres seguem ausentes da liderança de comitês locais de paz, exorta as partes a promover a participação plena, efetiva e igualitária das mulheres, inclusive no diálogo intercomunitário, para garantir um processo crível e legítimo e encoraja a Missão a integrar mulheres nas discussões de paz;
	PO 26 – exorta as partes a cessar todas as formas de violência contra civis, inclusive mulheres e crianças;

MISSÃO E RESOLUÇÃO	NUMERAÇÃO DOS PARÁGRAFOS OPERATIVOS E RESUMO DO MANDATO SOBRE MPS
UNISFA S/RES/2519 (2020) e S/RES/2497 (2019)	PO 27 – ao SGNU, para monitorar efetivamente a violência sexual e a violência de gênero e outras violações e abusos cometidos contra mulheres e crianças; e aos dois governos, para emitir vistos ao pessoal da ONU encarregado; PO 28 – ao SGNU, para aumentar o número de mulheres na Missão e garantir a elas participação plena, efetiva e significativa em todas as operações, para implementar um plano de transversalização de gênero em linha com a Resolução 1325, e à Missão, para manter conhecimento adequado sobre a proteção de mulheres e crianças.
UNMISS S/RES/2514 (2020)	PO 5 – às partes, para assegurar a participação plena, efetiva e significativa de mulheres em todos os esforços de resolução de conflitos e consolidação da paz; PO 8 a (i) – à Missão, para proteger civis dentro de sua capacidade e área de atuação, com proteção específica de mulheres e crianças, inclusive por meio do uso continuado de conselheiras/os de proteção de mulheres, e conselheiras/os de gênero uniformizadas/os e civis, cujos postos devem ser preenchidos sem demora; PO 8 a (vi) – à Missão, para desenvolver e implementar programas de combate comunitário à violência sensíveis a gênero, em cooperação com parceiros e representantes comunitários, especialmente mulheres e jovens; PO 8 d (ii) – à Missão, para monitorar, investigar, verificar e relatar violações e abusos cometidos contra crianças e mulheres, inclusive todas as formas de violência sexual e violência de gênero em conflito armado e para acelerar e reforçar o monitoramento dessas violações; PO 9 – ressalta que a viabilidade do processo de paz está condicionada à inclusão da sociedade civil, mulheres e jovens;

MISSÃO E RESOLUÇÃO	NUMERAÇÃO DOS PARÁGRAFOS OPERATIVOS E RESUMO DO MANDATO SOBRE MPS
UNMISS S/RES/2514 (2020)	PO 18 – à Missão, para reforçar suas atividades de prevenção e resposta à violência sexual e violência de gênero, inclusive por meio de coleta de dados, análise de riscos e sistemas de alerta precoce e do engajamento de vítimas e de organizações de mulheres e para garantir a aplicação transversal da perspectiva de gênero em todo o mandato e reafirma a importância de conselheiras/os de gênero uniformizadas/os e civis, de pontos focais de gênero em todos os componentes da Missão; PO 19 – à Missão, para intensificar e estender sua presença e patrulha ativa em áreas de alto risco de conflito, ou onde há riscos emergenciais de proteção como altos índices de violência sexual e violência de gênero, e em áreas com grande concentração de deslocados internos e refugiados, com particular atenção a mulheres e crianças; PO 21 – ao SGNU e aos T/PCCs, no contexto do aprimoramento do desempenho da Missão, para aumentar o número de mulheres na Missão e garantir a elas participação plena, efetiva e significativa em todos os aspectos das operações; PO 31 – à Missão, para apoiar a concretização do mínimo de 35% de representação feminina no Acordo Revitalizado e a participação plena, efetiva e significativa das mulheres em todas as esferas e níveis de liderança política, do processo de paz e do governo de transição; PO 35 – ao governo do Sudão do Sul, para garantir que todas as vítimas de violência sexual tenham igual proteção legal e acesso à justiça e para proteger os direitos de mulheres e meninas nesses processos; PO 41 – ao SGNU, para incluir em seu relatório sobre o cumprimento do mandato da Missão a participação das mulheres nos processos de paz e uma análise do engajamento político da Missão nessa questão.

Obs.: Os mandatos da UNMIK [S/RES/1244 (1999)], UNMOGIP [S/RES/209 (1965)] e UNTSO [S/RES/50 (1948)] precedem a adoção da Resolução 1325 (2000) e das demais resoluções que integram a agenda de mulheres, paz e segurança do CSNU.

Tabela 2 – Militares brasileiras selecionadas para missão individual em Operações de Manutenção de Paz da ONU, em ordem cronológica

PATENTE, NOME E FORÇA	FUNÇÃO	MISSÃO	ANO
Tenente Gisele dos Santos Alves (MB)	observadora militar	UNOCI	2013
Capitã de Corveta Carla Daniel (MB)	estado-maior	UNIFIL	2014
Major Regina Schendel (EB)	estado-maior	UNMIL	2016
Major Luanda dos Santos Bastos (FAB)	estado-maior	UNAMID	2017
Tenente-Coronel Andréa Firmo (EB)	observadora militar	MINURSO	2018
Capitã de Corveta Márcia Braga (MB)	estado-maior*	MINUSCA	2018
Capitã-Tenente Maria Aparecida Almeida (MB)	observadora militar	UNIFSA	2018
Major Laura Kazue Lopes Nakamura (FAB)	observadora militar	MINURSO	2018
Major Danielle Cristini Lara Espínola Nunes (FAB)	estado-maior	UNMISS	2019
Capitã de Fragata Carla Araújo (MB)	estado-maior*	MINUSCA	2019
Tenente-Coronel Joseane Xavier Guedes (EB)	observadora militar	MINURSO	2019
Tenente-Coronel Yamar Eiras Baptista (EB)	observadora militar	MINURSO	2019
Major Mônica Wainer (FAB)	observadora militar	MINURSO	2019
Major Jeanne de Aquino Araújo dos Santos (FAB)	estado-maior	UNMISS	2020
Capitã Nilza Barros (MB)	estado-maior	MINUSCA	2020
Major Carla Oliveira de Souza (FAB)	observadora militar	MINURSO	2020
Major Karina Raquel Valentim Linhares (FAB)	estado-maior	MINUSCA	2020
Major Luanda dos Santos Bastos (FAB)	estado-maior	MONUSCO	2020

* preencheram vaga específica de "conselheira de gênero" (*gender adviser*)

Legenda: EB – Exército Brasileiro; FAB – Força Aérea Brasileira; MB – Marinha do Brasil

MINURSO - Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental

MINUSCA - Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana

UNAMID – Missão Híbrida das Nações Unidas e União Africana em Darfur

UNIFIL - Missão Interina das Nações Unidas no Líbano

UNIFSA – Força de Segurança Interina das Nações Unidas em Abyei

UNMIL – Missão das Nações Unidas para a Libéria

UNMISS - Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul

UNOCI - Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim

Fontes: Hamann, Giannini e Pereira (2019), consulta ao Ministério da Defesa em novembro de 2020.

Tabela 3 – Efetivo feminino nas Forças Armadas brasileiras em outubro de 2020

Forças Armadas

Total do efetivo feminino: 33.187
Efetivo de Carreira: 16.410
Efetivo Temporário: 16.777
% Efetivo Feminino/Total: 9,11%

Marinha

Total do efetivo feminino: 8.381
Efetivo de Carreira: 5.121
Efetivo Temporário: 3.260
% Efetivo Feminino/Total: 10,61%

Exército

Total do efetivo feminino: 12.463
Efetivo de Carreira: 3.074
Efetivo Temporário: 9.389
% Efetivo Feminino/Total: 5,68%

Aeronáutica

Total do efetivo feminino: 12.343
Efetivo de Carreira: 8.215
Efetivo Temporário: 4.128
% Efetivo Feminino/Total: 18,73%

Fonte: DEPES/SEPESD/SG-MD

Tabela 4 – Prioridade em mulheres, paz e segurança declarada por países eleitos para o Conselho de Segurança entre 2018 e 2020

LXXIII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, mandato 2019-2020

País eleito	Prioridade em MPS	Liderança feminina
África do Sul	Sim	Sim (MRE)
Indonésia	Sim	Sim (MRE)
República Dominicana	Sim	Não
Bélgica	Sim (desempenho)	Não
Alemanha	Sim	Sim (PM)

LXXIV Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, mandato 2020-2021

País eleito	Prioridade em MPS	Liderança feminina
Tunísia	Sim (combate ao terrorismo)	Não
Níger	Não	Não
Vietnã	Sim	Não
São Vicente e Grenadinas	Não	Não
Estônia	Sim (proteção)	Sim (PR)

LXXV Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, mandato 2021-2022

País eleito	Prioridade em MPS	Liderança feminina
Quênia	Sim	Sim (MRE)
Índia	Não	Não
México	Sim	Não
Irlanda	Sim	Não
Noruega	Sim	Sim (MRE)

Legenda: MRE – Ministra das Relações Exteriores; PM – Primeira-Ministra; PR – Presidente da República.

Fontes: materiais de campanha, discursos por ocasião do lançamento das candidaturas e/ou das eleições.

Lista das teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
   O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)

2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
   Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)

3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
   A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)

4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
   Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)

5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
   História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
   Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)

7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
   A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)

9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)

10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)

11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)

12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)

13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)

14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)

17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)

18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)

19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)

20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)

21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)

22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)

23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)

24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)

25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)

27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)

28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)

30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)

31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)

32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)

34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)

35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)

36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)

38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)

39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)

40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)

42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)

43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)

44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)

45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)

46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)

47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)

48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)

50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)

52. **Alessandro Warley Candeas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)

65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)

66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)

67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)

71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)

81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)

82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)

84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

86. **Maria Feliciana Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)

91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)

95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)

96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)

97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)

98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)

99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)

100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)

102. Daniela Arruda Benjamin
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

103. Nilo Dytz Filho
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)

104. Christiano Sávio Barros Figueirôa
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)

105. Luís Cláudio Villafañe G. Santos
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)

106. Bernard J. L. de G. Klingl
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)

107. Marcelo Baumbach
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)

108. Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)

109. Eduardo Uziel
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)

110. Regiane de Melo
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)

111. Vera Cíntia Álvarez
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)

112. Claudia de Angelo Barbosa
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)

113. Carlos Alberto Franco França
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

114. **Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)

115. **Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)

116. **Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)

117. **Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)

118. **Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)

119. **Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)

120. **Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)

121. **Arthur H. V. Nogueira**
Kôssovo: província ou país? (2015)

122. **Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)

123. **Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)

124. **Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)

125. **Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)

126. **Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)

127. **Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)

128. **José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)

129. **Alessandro Candeas**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro" (2ª edição, 2017)

130. **Carlos Luís Duarte Villanova**
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)

131. **Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves**
Egito: revolução e contrarrevolução (2011-2015) (2017)

132. **Vanessa Dolce Faria**
Política Externa e participação social: trajetórias e perspectivas (2017)

133. **Ricardo Guerra de Araújo**
O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia (2018)

134. **Kassius Diniz da Silva Pontes**
Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho (2018)

135. **Cristiano Franco Berbert**
Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras (2018)

136. **Guilherme José Roeder Friaça**
Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios (2018)

137. **Gabriel Boff Moreira**
A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil (2018)

138. **Rodrigo de Oliveira Godinho**
A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização (2018)

139. Elza Moreira Marcelino de Castro
O acordo TRIPS e a saúde pública – implicações e perspectivas (2018)

140. Marcelo Ramos Araújo
A região norte e a integração: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional (2019)

141. Fabio Rocha Frederico
Política externa e guerrilha no Cone Sul (2020)

142. Aurimar Jacobino de Barros Nunes
O Itamaraty e a Força Expedicionária Brasileira (FEB): o legado da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial como ativo de política externa (2020)

143. Alexandre Mendes Nina
A diplomacia brasileira e a segurança energética nacional (2020)

144. Davi Augusto Oliveira Pinto
Renovação versus anacronismo no Banco de Compensações Internacionais (BIS) (2021)

145. Paula Aguiar Barboza
O tratamento do bem-estar animal na política externa brasileira. De preocupação social a necessidade econômica (2021)

146. Adriana Sader Tescari
A Biodiversidade como recurso estratégico, as negociações do Protocolo de Nagoia e a política externa brasileira (2021)

147. Otávio A. D. Cançado Trindade
A cláusula democrática do MERCOSUL: aspectos jurídicos do argumento diplomático (2021)

148. Marcelo Böhlke
O Sistema de Salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica e os procedimentos especiais: implicações para o programa brasileiro de desenvolvimento de submarino com propulsão nuclear (2022)

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil

Em 2020, comemoraram-se 20 anos da Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU, intitulada "Mulheres, paz e segurança" – primeira da agenda de mesmo nome, que hoje conta com 11 diferentes resoluções. Ao mesmo tempo, o Brasil se preparava para o 11º mandato eletivo naquele órgão, no biênio 2022-2023, sem acervo de engajamento substantivo com o tema.

Nesse contexto, a autora apresenta a aplicação da agenda no cotidiano da arquitetura de paz e segurança da ONU. Recupera o histórico da demanda de movimentos de mulheres por participação nas decisões sobre conflitos armados, anterior à criação das Nações Unidas, e defendida na Conferência de São Francisco, de maneira decisiva, pela brasileira Bertha Lutz.

Com o benefício de haver integrado o grupo interministerial que, em 2016, elaborou e, em 2018/2019, revisou o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, a autora mapeia as instâncias responsáveis e investiga as motivações subjacentes ao texto. Apoiada em entrevistas, conclui que o Plano obteve pouco alcance e que seu conteúdo merece atualização.

Ao avaliar a concretização das resoluções sobre mulheres, paz e segurança, o trabalho relaciona a dificuldade de reconhecimento das opiniões de mulheres sobre a guerra à resistência mais ampla à ocupação feminina do espaço público. Para tanto, levanta dados sobre a situação das mulheres na política, com foco no Brasil, inclusive na política externa.

Ao defender que a agenda de mulheres, paz e segurança está alinhada com a tradição diplomática brasileira de prevenção de conflitos e promoção do desenvolvimento como base da paz duradoura, infere que o atual mandato no CSNU poderia galvanizar interesse de diferentes atores sobre o tema. Opina que efeito desejável desse processo seria a adoção de nova edição do Plano Nacional de Ação. Desse modo, seria criado ambiente propício à construção de contribuição específica do Brasil à agenda de mulheres, paz e segurança do CSNU.

1945-2020 INSTITUTO RIO BRANCO 75 ANOS

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

ISBN 978-85-7631-866-8