

NORMATIVAS INTERNACIONAIS DE GÊNERO: AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA E O CASO BRASILEIRO

Rachel Ferreira Oakes¹
Gabriela de Moraes Kyrillos²
Bibiana Poche Florio³

RESUMO

A Agenda Mulheres Paz e Segurança (MPS) foi formalizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas com a Resolução 1325 (2000). Anteriormente, não havia normas internacionais que versavam diretamente sobre o tema. As discussões de gênero no campo das Relações Internacionais são relativamente recentes e ainda incipientes, quando consideradas outras áreas das ciências humanas. Pensando nisso, analisamos a evolução das normativas internacionais sobre a Agenda MPS e seus desdobramentos no que se refere ao caso brasileiro. A partir de Bardin (1977) e Moraes (1999), a metodologia utilizada foi a análise do conteúdo, realizada em dois conjuntos de documentos selecionados, sendo estes: documentos prévios (1) e posteriores (2) à Resolução 1325. Em seguida, analisamos seus desdobramentos no Brasil com o Plano Nacional de Ação (PNA), de 2017. Buscamos contribuir para a superação das lacunas no campo dos estudos de segurança e gênero, em especial identificando os avanços limitados da Agenda MPS em nível nacional e internacional. Por fim, indicamos como a Agenda MPS e o PNA são insuficientes no que se refere à segurança das mulheres brasileiras.

Palavras-chave: Agenda Mulheres Paz e Segurança. Gênero. Resolução 1325. Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança. Segurança.

ABSTRACT

The Women's Peace and Security Agenda (MPS) was settled at the Security Council by Resolution 1325. Prior to this document, there were regulations that boosted the Gender and Security discussion in the international system. Gender discussions in the field of International Relations are relatively recent and still incipient, when considering other areas of the human sciences. With this in mind, we analyze the evolution of international regulations on the MPS Agenda and its developments with regard to the Brazilian case. Based on Bardin and Moraes, the methodology Content Analysis applied on the selected documents, namely: documents prior (1) and subsequent (2) to Resolution 1325. We analyze its developments in Brazil with the National Action Plan (PNA) of 2017. We seek to contribute to overcoming the gaps in the field of security

¹ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Especialização em andamento em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Interseccionalidades e Decolonialidade nas Relações Internacionais (INDERI/CNPq/FURG) Grupo de Estudos Interseccionalidade e Decolonialidade nas Relações Internacionais. E-mail: rachelfoakes@gmail.com;

² Professora Adjunta do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Realizou pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social (PPGDS/FURG). Mestra em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). Colíder do Grupo de Pesquisa Interseccionalidades e Decolonialidade nas Relações Internacionais (INDERI/CNPq/FURG). E-mail: gabrielamkyrillos@gmail.com;

³ Professora substituta no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Mestra em Economia & Desenvolvimento pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e licenciada em História pela Universidade Franciscana (UFN). Participa do Grupo de Pesquisa Interseccionalidades e Decolonialidade nas Relações Internacionais (INDERI/CNPq/FURG). E-mail: bibianaflorio@gmail.com.



and gender studies, in particular by identifying the limited advances of the MPS Agenda at national and international levels. Finally, we indicate how the MPS Agenda and the PNA are insufficient with regard to the safety of Brazilian women.

Key-words: Women Peace and Security. Resolution 1325. WPS Agenda. National Action Plan on Women, Peace and Security (NAP). Gender. Security.

1. INTRODUÇÃO

O campo das Relações Internacionais busca responder aos mais diversos problemas enfrentados no sistema internacional, entre eles as questões associadas à guerra. O agravamento dos conflitos internacionais gerou maior necessidade de se pensar a manutenção da paz e da segurança. A Organização das Nações Unidas surgiu como resposta a esse apelo, e marca o início de um novo arcabouço político e jurídico que se estruturou a partir da Segunda Guerra Mundial, na busca pela paz e segurança internacional, considerando o respeito aos Direitos Humanos como base normativa. As ações práticas das Nações Unidas no âmbito da segurança se desenvolveram por meio de Operações de Paz.

Nos desdobramentos das discussões de Segurança Internacional, nos anos 1990, as dinâmicas do Pós-Guerra aprofundaram debates sobre em torno do multilateralismo e o crescimento das Operações de Paz, como houve também um esforço na construção de uma “cultura de paz”. A partir de uma literatura feminista de RI, se evidenciou a importância dos aspectos de gênero como estruturantes do campo teórico e prático. Neste contexto, temos o fortalecimento da agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS), consubstanciada, no ano 2000, na Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Nesse artigo, procuramos analisar as normativas que resultaram na Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS) da ONU, a própria Resolução 1325, além de discutir os desdobramentos brasileiros considerando o Plano Nacional de Ação (PNA). Para isso, utilizou-se um arcabouço teórico feminista (ENLOE, 1990; TICKNER, 1997) e a metodologia da análise de conteúdo (BARDIN, 1977; MORAES, 1999) nos documentos propostos, estes divididos em dois conjuntos selecionados: documentos prévios à Resolução 1325 e documentos a partir desta.

Assim, no primeiro grupo encontram-se: a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995); Adoção de Agenda e Outros Assuntos Organizacionais do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU (1997); Declaração e Programa de Ação Sobre uma Cultura de Paz da ONU (1999) e Declaração do Milênio e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000). No segundo grupo, estão as Resoluções 1325 (2000), 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009) e 1960 (2010).

O objetivo geral deste trabalho foi compreender de que modo a inserção do conceito de gênero contribuiu para alterar normativas no campo da Segurança Internacional e como isto se realizou no Brasil. Diante da ainda pouco recorrente discussão sobre a MPS e seus impactos no Plano Nacional de Ação (PNA) brasileiro, foi possível inferir que o documento é meramente simbólico, pois não dialoga com as mulheres, e nem possui um direcionamento para associações ou entidades representativas, que seriam o principal público-alvo do texto.

2. SEGURANÇA INTERNACIONAL E GÊNERO

No momento de constituição da área de segurança nas Relações Internacionais não existiu um vínculo direto entre temáticas de gênero ou de Direitos Humanos (GHISLENI, 2011). A inserção da perspectiva de gênero no campo da Segurança Internacional não foi considerada nos pós-2ª guerra pela falta de entendimento da importância dessas discussões pelos tomadores de decisão⁴ Neste primeiro momento, o foco foram os Estados e as estruturas de conflito, em especial no período de tensão entre Estados Unidos e União Soviética, durante a Guerra Fria.

De acordo com Tickner (1997), a demora em utilizar essa perspectiva é devida aos acadêmicos tradicionais de Relações Internacionais entenderem que as relações se davam exclusivamente entre os Estados. As pessoas não eram consideradas um tópico relevante (TRUE, 2001), então, é notório que acadêmicos das teorias convencionais de Relações Internacionais não utilizavam o gênero como categoria de análise (TICKNER, 1997).

Com a aproximação do final da Guerra, novas abordagens surgiram, desviando o viés estatal dos estudos de Segurança Internacional. Conforme Izzo (2009), a partir da década de 1990, há um aumento do debate na ONU sobre a necessidade de se dialogar necessidades econômicas e as possíveis situações de conflito que emergem destes. O surgimento das operações de paz multidimensionais no mesmo período, integra, conforme a autora, o tripé da ONU no período pós-Guerra: paz, desenvolvimento e Direitos Humanos.

Além disso, ainda existe por parte dos realistas⁵ uma resistência ao aprofundamento dessa temática, em virtude do entendimento de que o gênero permeia tão

⁴Também há que se mencionar que as “ondas” feministas recém se articulavam no mundo Ocidental (que foi grande difusor do feminismo nas décadas seguintes).

⁵Realismo é a corrente teórica dominante nas Relações Internacionais e tem, em resumo, como base o Estado nas análises internacionais, para além dos indivíduos.

somente as relações interpessoais entre homens e mulheres, não se tratando de um assunto cabível na esfera da política internacional. Excluindo, portanto, o aspecto estrutural do próprio conceito de gênero (SCOTT, 1995).

O vocabulário de Direitos Humanos foi um dos aspectos relevantes para a inserção da perspectiva de gênero na área. O guião ético do estabelecimento dos Direitos Humanos foi o escopo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948 (IORA, 2013). A formulação da DUDH, instaurou uma lógica formal de proteção universalista de todos os indivíduos. No entanto, essa visão não considerou a proteção dos Direitos Humanos de grupos específicos, como as mulheres.

Apesar da igualdade de direitos entre homens e mulheres estar prevista na Carta da ONU, somente em 1979, surge a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Violência Contra a Mulher (CEDAW), considerado um dos mais importantes documentos jurídicos internacionais sobre os direitos das mulheres. De modo semelhante, cabe destacar a Conferência de Direitos Humanos de Viena (1993), na qual é adotada a categoria política dos Direitos Humanos das Mulheres, mobilizada pelos movimentos feministas desde os anos 1990, no Brasil e na América Latina (ALVAREZ, 2003). A partir desses marcos, é possível identificar uma nova forma de compreender os Direitos Humanos e as relações no cenário internacional como um todo, por meio do abandono de uma pretensa universalidade dos sujeitos e reconhecendo a importância transversal das questões de gênero (KYRILLOS, 2016).

O avanço no campo dos Direitos Humanos das mulheres impacta na inserção da perspectiva de gênero nas discussões sobre conflitos armados. A Agenda Mulheres, Paz e Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU, 2000) é parte do arcabouço normativo internacional que surgiu em razão destas mobilizações feministas internacionais. Após o fim da Segunda Guerra, ampliou-se o entendimento de que as mulheres são sujeitos específicos de conflitos armados e segurança, em especial nos Protocolos adicionais da Convenção de Genebra. Porém, há incoerências, como a IV Convenção de Genebra (1949) que é específica dos direitos da população civil em conflitos armados e não faz menção às questões de gênero.

A partir de 1993, em razão da Convenção de Viena, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) passou a relacionar questões pertinentes ao gênero no debate da Segurança Internacional e na agenda da Organização.

A partir de Conferências, nas quais os movimentos de mulheres se estabeleceram, como a de Copenhague, em 1980, de Nairóbi, em 1985, e de Beijing, em 1995, foram realizados encontros onde se debateu modelos sensíveis ao gênero, para a prevenção da violência como parte fundamental da agenda de Segurança. Em decorrência de tais encontros, esses conteúdos passaram a influenciar a elaboração de programas e políticas públicas voltadas à inclusão da igualdade de gênero. Ampliou-se o entendimento de que durante os conflitos armados, as mulheres eram alvos majoritários de violência sexual e violência econômica, bem como, agrava-se a falta de acesso à educação e a oportunidades de emprego, contribuindo para o aumento da pobreza das mulheres (AROUSI, 2015).

Nos anos 1990, há a ampliação do debate sobre Paz e Segurança, bem como, o crescente interesse dos estudos voltados para a resolução pacífica de conflitos e a manutenção da paz (ARINÑO, 2020, p. 11). Nesta década, as Nações Unidas começaram a relacionar questões de gênero com as operações de manutenção de paz (REBELO, 2013). Até a aprovação da Resolução 1325 (2000) do CSNU, o único instrumento existente nessa seara era a Declaração sobre a Participação das Mulheres na Promoção da Paz Internacional e da Cooperação, aprovada em reunião plenária da Assembleia Geral da ONU, no ano de 1982, durante a Década da Mulher (SCHWETHER, 2020).

Dessa forma, se tornou notória a insuficiente base de pesquisa sobre a presença de mulheres no contexto de conflitos e processos de paz. De acordo com Cynthia Cockburn (2018), um grande número de mulheres são estupradas e submetidas a outros tipos de tortura sexual durante as guerra, demonstrando assim a relevância de análises de gênero sobre o tema da segurança. Além disso, proliferam associações entre a participação das mulheres na vida política e a busca pela construção de uma agenda da paz no plano internacional - algo de viés essencialista, que retomaremos adiante.

A aproximação dos estudos de Gênero com o campo da Segurança Internacional ampliou o leque de aspectos para a compreensão dos conflitos e suas consequências, e evidenciou que o sistema internacional, majoritariamente masculino⁶, normaliza a guerra e o conflito. Tickner (1997) apresenta o entendimento de que os conceitos e teorias *mainstream* das Relações Internacionais no geral, e de Segurança em particular, são pautados por aspectos masculinos, o que orienta certos espaços e condutas à padrões de masculinidade, ao passo que excluem as mulheres desse contexto.

⁶ Apontamento da embaixadora brasileira Irene Vida Gala na palestra “O Feminismo nas Relações Internacionais”, organizada pelo CARI Unifesp, de forma online, em 2020.

Das análises observadas por críticas feministas, consta o uso contínuo do serviço militar, que tem como resultado, a produção de uma grande desigualdade de gênero administrada pelo Estado (COCKBURN, 2010). Esta, é interpretada por alguns estudos, a exemplo de Enloe (1990), Tickner (1997) e Cockburn (2010), como uma estrutura que mantém esferas dominantes de gênero, por ser tido como uma instituição que define e promove um padrão ideal militarizado em sua atuação, legitima o tipo de ordem social que, por vezes, pode valorizar a violência estatal. No dever de garantir a segurança, as respostas aos problemas encontrados pelos Estados são bélicas e desestabilizam ainda mais a segurança, particularmente dos grupos vulneráveis, dentre os quais as mulheres (TICKNER, 2006).

Tomando como base os elementos históricos e teóricos apresentados, a seguir procura-se compreender o estabelecimento da Agenda Mulheres, Paz e Segurança da ONU. Pode-se identificar como a inserção da perspectiva de gênero e a abordagem teórica feminista contribuíram para a alteração do quadro normativo nos processos de Paz e Segurança das Nações Unidas.

3. AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA (MPS) DAS NAÇÕES UNIDAS

Conforme mencionado na seção anterior, mudanças ocorridas no sistema internacional, na esteira da Guerra Fria, foram imperativas para a consolidação de novos temas em Segurança Internacional. O conceito de Segurança se tornou mais abrangente, pois se incorporaram questões humanitárias à pauta (AROUSSI, 2015), inclusive referentes às desigualdades de gênero. O fator da Segurança Humana passou a ser incluída e discutida em reuniões e fóruns, junto ao tema da segurança interna dos Estados⁷.

Quando falamos de Gênero e Segurança, precisamos rever estes conceitos sob uma dimensão política. Segundo Monte (2010), o interesse na construção política de Gênero ocorreu pelo fim das construções sociais que baseiam e sustentam desigualdades e pelo fim de estereótipos que polarizam as identidades de gênero. Peterson e Runyan (1999) afirmam que a maior parte dos estudos feministas utilizam o Gênero para afirmar este como um sistema de valores que possui implicações políticas. Portanto, as concepções desse conceito representam poder, à medida que configuram autoridade e

⁷Não necessariamente *pelos* governos associados aos Estados. Por vezes, o debate é feito pela sociedade civil. O caso brasileiro é um exemplo: o Estado considera e articula a Segurança Internacional considerando majoritariamente a Defesa (militar) e não a Segurança Humana.

valorização a comportamentos subjetivos associados ao masculino, tornando paradigmas de gênero e recursos desigual.

Assim, faz-se necessário compreender os antecedentes da Resolução 1325, de 2000, do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Na década anterior a sua aprovação, foram discutidos e apresentados documentos significativos que ampliam a perspectiva de Gênero na esfera da Segurança - diminuindo a resistência a esse debate nas instituições internacionais. Esta ação abriu espaço para a construção da Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS), que de fato representou contestações fundamentais das práticas discursivas de Gênero em organizações internacionais. Estes documentos são, portanto, determinantes para a criação de uma agenda que versa sobre a matéria e por isso, podem ser mencionados como essenciais.

Primeiramente, (1) a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, de 1995, por ser considerada um marco no avanço pela inserção das mulheres, dos seus direitos e por ter estabelecido de forma inédita o termo *gênero* em uma conferência mundial. A Declaração, adotada pelos membros na Quarta Conferência Mundial Sobre a Mulher estabeleceu uma série de compromissos divididos em 12 áreas e uma Plataforma de Ação, como um roteiro para a obtenção de novos avanços. No ano 2000, os Estados-membros revisaram a plataforma e se comprometeram a acelerar sua aplicação nas revisões globais a cada cinco anos até 2015.

Além desta destacamos, em 1997, a (2) Adoção de Agenda e Outros Assuntos Organizacionais do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), que foi um relatório da sessão plenária do Conselho Econômico e Social da ONU. Este documento simboliza a primeira reunião de um órgão deliberativo internacional onde se buscou integrar a perspectiva de gênero em todos os programas e políticas acordadas.

Igualmente merece ser ressaltada a (3) Declaração e Programa de Ação Sobre uma Cultura de Paz da ONU, de 1999, pois esta salientou a importância da participação das mulheres como parte integrante do processo de desenvolvimento econômico, social e de paz duradoura e sustentável. Também, reforçou a importância de integração da perspectiva de gênero na aplicação de todos os instrumentos internacionais pertinentes.

Por fim, no ano 2000, (4) a Declaração e Objetivos do Milênio⁸ foi adotada por todos os Estados-membros da ONU e demonstrou um conjunto de metas para promover

⁸Objetivos do Milênio da ONU tinham metas específicas até 2015, após a expiração dessa data os objetivos foram rearranjados nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), na Agenda 2030.

a igualdade de gênero e combater diversos problemas sociais até 2015⁹. Nela está demonstrada atenção às necessidades específicas de gênero como um dos pilares para o milênio.

Esses quatro documentos auxiliam na compreensão do contexto histórico de surgimento da Resolução 1325, em 30 de outubro de 2000. De modo que possamos contextualizar as principais contribuições para o tema de Gênero no campo da agenda de Segurança, pretende-se utilizar a Análise de Conteúdo sobre esses documentos. Em seguida, a mesma metodologia será utilizada em cinco Resoluções que compõem a Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Pretende-se, assim, um panorama estruturado da trajetória e consolidação desta agenda no âmbito das Nações Unidas, para, na última seção deste artigo, discutir-se como se gerou o Plano de Ação brasileiro.

3.1 Análise de Conteúdo aplicada aos antecedentes da Agenda Mulheres, Paz e Segurança das Nações Unidas

A Análise de Conteúdo é uma metodologia de pesquisa que auxilia na produção de inferências sobre um conteúdo escrito ou falado (MORAES, 1999). Dessa forma, a partir do referencial teórico e do objetivo da pesquisa, criou-se categorias que entendemos como determinantes para compreender como se constituíram as questões de gênero no âmbito da Agenda MPS das Nações Unidas. Assim, partimos da análise de conteúdo nos termos de Laurence Bardin (1977) para sistematizar e analisar os documentos enquanto fontes primárias. Além das categorias, utilizamos também princípios norteadores para demonstrar de que modo foram pensadas essas categorias e como se associam à matéria.

Realizou-se a análise dos documentos que precederam a criação da Agenda MPS (2000). Em seguida, utilizou-se a mesma metodologia para analisar as resoluções que compõem a Agenda MPS, para desse modo ser possível fazer associações entre os dois róis de documentos. Portanto, parte-se de Bardin (1977) para a criação de categorias a partir da exploração dos documentos, observando as repetições de termos que se associam ao objetivo da pesquisa. Observa-se no *corpus* dos documentos analisados uma repetição de termos agrupáveis, tornando possível realizar classificações, de acordo com os objetivos deste trabalho.

⁹No ano 2000, o Objetivo do Milênio nº 3 era "Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres". Em 2015, com os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o objetivo nº 5 propõe a Igualdade de Gênero: "Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas" (ONU BRASIL).

Desse modo, as categorias iniciais, formuladas a partir do primeiro rol de documentos, prévios à Resolução 1325, foram: 1) Autonomia das mulheres; 2) Desigualdade em relação a participação no poder político e nas instâncias decisórias; 3) Desigualdade em relação aos acessos: à educação e aos serviços de saúde; 4) Os efeitos dos conflitos armados sobre as mulheres; 5) A associação da paz sustentável com o avanço dos direitos das mulheres; 6) A necessidade de proteção dos direitos da menina; 7) Integração da perspectiva de gênero em todos aspectos institucionais da Organização e 8) Violência contra a mulher.

Portanto, a seguir, tem-se a aplicação da metodologia nas categorias escolhidas:

Quadro 1 - Categorias iniciais

Categoria de análise	Princípio norteador	Nº de menções da categoria	Documento onde essa categoria está presente
Autonomia das mulheres	Fomenta a autonomia de mulheres como parte integrante do processo de desenvolvimento	3	1- Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (1995) 2- Declaração e Programa de Ação Sobre Uma Cultura de Paz (1999) 3- Declaração e Objetivos do Milênio (2000)
Desigualdade em relação a participação no poder político e nas instâncias decisórias	Deflagra a desigualdade de gênero presente na participação política entre homens e mulheres.	1	1- Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (1995)
Desigualdade em relação aos acessos: à educação e aos serviços de saúde	Menciona a desigualdade de gênero presente no acesso a serviços de educação e assistência à saúde	1	1- Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (1995)
Os efeitos dos conflitos armados sobre as mulheres	Os documentos reconhecem que indubitavelmente mulheres e homens possuem consequências diferentes em conflitos armados. Essas consequências podem ser econômicas e sociais.	1	1- Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (1995)

A associação da paz sustentável com o avanço dos direitos das mulheres	Reconhecer a importância dada ao avanço das mulheres e associá-lo com o desenvolvimento da paz sustentável	3	1- Declaração e Programa de Ação para uma Cultura de Paz (1999) 2- Adoção de Agenda e Outros Assuntos Organizacionais do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) (1997) 3- Declaração e Objetivos do Milênio (2000)
A necessidade de proteção dos direitos da menina	Priorizar a proteção e a promoção dos Direitos Humanos da criança	1	1- Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (1995)
Integração da perspectiva de gênero em todos aspectos institucionais da Organização	Norteia os programas e políticas das Nações Unidas pautados sob uma perspectiva de gênero	4	1- Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (1995) 2- Adoção de Agenda e Outros Assuntos Organizacionais do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) 3- Declaração e Programa de Ação para uma Cultura de Paz (1999) 4- Declaração e Objetivos do Milênio (2000)
Violência contra a mulher	Violências graves são cometidas sobre as mulheres, principalmente em períodos de conflitos armados. Incluem o assassinato, a tortura, as violações sistemáticas, a gravidez e os abortos forçados e políticas de depuração étnica.	1	1- Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (1995)

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos documentos: Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995), Adoção de Agenda e Outros Assuntos Organizacionais do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) (1997), Declaração Sobre uma Cultura de Paz (1999) e Declaração e Objetivos do Milênio (2000).

Por terem sido analisadas simultaneamente, algumas categorias incidiram em mais de um documento. Observando essa repetição dos termos e com vistas a ampliar a análise dos dados obtidos, algumas categorias iniciais foram aglutinadas entre si para as formulações de categorias derivadas, conforme as repetições ocorreram.

Realizamos uma associação entre as categorias mencionadas nesses documentos com a inserção da perspectiva de gênero no âmbito dos debates sobre paz e segurança da ONU, seguindo a metodologia da análise de conteúdo, que permite fazer essas associações, conforme estas sirvam para cumprir com o objetivo da pesquisa (MORAES, 1999). Além disso, as categorias derivadas a seguir foram criadas pelo método dedutivo, considerando a abrangência dos termos encontrados e o contexto das categorias iniciais formuladas anteriormente, conforme demonstra-se abaixo:

Quadro 2 - Categorias derivadas das categorias iniciais

Categorias derivadas	Princípio norteador
1. Igualdade de gênero	Quando as relações sociais decorrem em bases desiguais e não neutras, refletem-se dificuldades de acesso entre homens e mulheres proporcionais às medidas pensadas que, de fato, não alcançam igualmente ambos os sexos.
2. Equilíbrio de gênero	Ênfase na questão das mulheres como uma matéria de Direitos Humanos, não se tratando de uma situação decorrente exclusivamente de problemas econômicos e sociais.
3. Transversalidade de gênero	Visiona assegurar que a perspectiva de gênero integre efetivamente as políticas públicas e programas de todas as esferas de atuação governamental.

Fonte: elaborado pelas autoras.

Posteriormente, seguindo a metodologia, deduzimos uma associação das categorias de análise derivadas com as categorias iniciais, simbolizando o propósito dos documentos escolhidos com inferências sobre os mesmos. Conforme demonstrado a seguir:

Quadro 3 - Categorias derivadas associadas às categorias iniciais

Categoria derivada	Princípio norteador	Junção das categorias iniciais
Igualdade de Gênero	Quando as relações sociais decorrem em bases desiguais e não neutras, refletem-se dificuldades de acesso entre homens e mulheres proporcionais às medidas pensadas que, de fato, não alcançam igualmente ambos os sexos.	Desigualdade na participação em instâncias decisórias Desigualdade em relação aos acessos: à educação e aos serviços de saúde Violência contra a mulher Necessidade de proteção dos direitos da menina

Equilíbrio de Gênero	Ênfase na questão das mulheres como uma matéria de Direitos Humanos, não se tratando de uma situação decorrente exclusivamente de problemas econômicos e sociais.	Autonomia das mulheres Reconhecimento das especificidades entre homens e mulheres Efeitos dos conflitos armados sobre as mulheres
Transversalidade de Gênero	Visa assegurar que a perspectiva de gênero integre efetivamente as políticas públicas de todas as esferas de atuação governamental	Associação da paz sustentável com o avanço dos direitos das mulheres Integração da perspectiva de gênero em todos aspectos institucionais da organização

Fonte: elaborado pelas autoras.

Pode-se constatar que dentre as menções recorrentes nos documentos, inúmeras buscam salientar a desigualdade existente nas relações entre homens e mulheres. Essa desigualdade pode resultar em dificuldades que marcam diferenças no alcance das mulheres a espaços, acessos a serviços específicos, segurança econômica, dentre outras. Desta afirmativa acima criou-se a categoria **Igualdade de Gênero**.

O **Equilíbrio de Gênero** se refere ao reconhecimento das mulheres e a associação indispensável de seus direitos como matéria indissociável de Direitos Humanos. Diferentemente da Igualdade de Gênero, onde o obstáculo se dá nas diferenças no alcance de mulheres e homens, o Equilíbrio de Gênero aborda a necessidade de se olhar a ausência de debates e a subrepresentatividade dos direitos das mulheres no escopo dos Direitos Humanos de forma crítica.

Já no tocante ao uso da perspectiva de gênero e sua aplicação prática em ações no escopo das Nações Unidas, pode ser usada a categoria **Transversalidade de Gênero**. Ao serem separadas e analisadas isoladamente, pode-se inferir que as categorias iniciais retiradas dos documentos fazem menção à situação das mulheres em diversos âmbitos, incluindo o contexto de paz e segurança. Este elemento é relevante pois demonstra como estes documentos são predecessores da Resolução 1325 e do surgimento da Agenda MPS nas Nações Unidas.

3.2 Análise de Conteúdo aplicada às Resoluções da Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS)

Nesta seção, continuamos com o propósito de compreender o processo de inserção da perspectiva de gênero nas normativas de paz e segurança da ONU. Para isso, continuamos aplicando a mesma metodologia da análise de conteúdo (BARDIN, 1977; MORAES, 1999) nas Resoluções que compõem a Agenda MPS. Para isso, utilizamos as mesmas categorias para uma aproximação entre os documentos escolhidos nesta análise.

Portanto, as resoluções que compõem a Agenda MPS e que serão analisadas são: 1325 (2000), 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009) e 1960 (2010)¹⁰, isto é, a Resolução 1325 e os documentos normativos sucessores a essa.

Quadro 4 - Categorias observadas nas resoluções da Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS) do CSNU

Categoria de análise	Princípio norteador	Nº de menções da categoria	Resolução onde essa categoria está presente
Autonomia das mulheres	Fomenta a autonomia de mulheres como parte integrante do processo de desenvolvimento	1	1- Resolução 1325 (2000)
Desigualdade em relação a participação no poder político e nas instâncias decisórias	Deflagra a desigualdade de gênero presente na participação política entre homens e mulheres.	1	1- Resolução 1960 (2010)
Desigualdade em relação aos acessos: à educação e aos serviços de saúde	Menciona a desigualdade de gênero presente no acesso a serviços de educação e assistência à saúde	1	1- Resolução 1889 (2009b)

¹⁰ A agenda MPS prosseguiu com mais resoluções no CSNU no período posterior a 2010: a Resolução 2240 (2013), a Resolução 1927 (2013), a Resolução 2242 (2015) e a Resolução 2467 (2019). Este artigo se propõe a observar a interseção das questões de gênero no campo da segurança, portanto o *locus* da pesquisa está nas resoluções mencionadas. Demais normativas posteriores a essas não foram exploradas neste artigo.

Os efeitos dos conflitos armados sobre as mulheres	Os documentos reconhecem que indubitavelmente mulheres e homens possuem consequências diferentes em se tratando de conflitos armados. Essas consequências podem ser econômicas e sociais.	1	1- Resolução 1325 (2000)
A associação da paz sustentável com o avanço dos direitos das mulheres	Reconhecer a importância dada ao avanço dos direitos das mulheres e associá-lo ao desenvolvimento da paz sustentável	1	1- Resolução 1889 (2009b)
A necessidade de proteção dos direitos da menina	Priorizar a proteção e a promoção dos Direitos Humanos da criança	1	1- Resolução 1889 (2009b)
Integração da perspectiva de gênero em todos aspectos institucionais da Organização	Norteia os programas e políticas das Nações Unidas pautados sob uma perspectiva de gênero	1	1- Resolução 1325 (2000)
Violência contra a mulher	Violências graves são cometidas sobre as mulheres, principalmente em períodos de conflitos armados. Incluem o assassinato, a tortura, as violações sexuais sistemáticas, a gravidez e os abortos forçados e políticas de depuração étnica.	2	1- Resolução 1820 (2008) e Resolução 1888 (2009a)

Fonte: Primária. Elaborado pelas autoras com base nos dados do CSNU (2000, 2008, 2009a, 2009b, 2010).

Identificamos a presença das mesmas categorias iniciais (encontradas nos documentos analisados na seção anterior) nos textos das Resoluções. Diante disso, podemos inferir que estas categorias originadas anteriormente à Agenda foram de grande importância para que as questões de gênero tenham passado a ser consideradas como uma dimensão da agenda global.

A aprovação da Resolução 1325 é significativa por ser um marco regulatório que surgiu no CSNU, órgão da ONU para questões de paz e segurança internacionais. O ineditismo do tema no CSNU, contribuiu em esforços materiais e físicos que visam assegurar direitos das mulheres em meio aos conflitos armados, nos quais ocorrem diversas violações sistemáticas de Direitos Humanos. A Resolução 1325, está guiada em torno de três objetivos: proteção de mulheres e meninas no contexto dos conflitos

armados; prevenção de novos conflitos e participação de mulheres em todos os processos de paz e segurança.

A Resolução 1325 encoraja a participação das mulheres como Representantes Especiais e enviadas especiais do(a) Secretário(a) Geral das Nações Unidas (SGNU); Insta o(a) SGNU a aderir a participação das mulheres como observadoras militares e policiais; dispõe do interesse de incorporar a perspectiva de gênero nas operações de manutenção da paz; reitera aos Estados o dever de respeitarem o direito internacional humanitário, especialmente no que tange às mulheres e intenciona que os processos de manutenção da paz considerem as necessidades distintas de homens e mulheres ex-combatentes (CSNU, 2000). Essa resolução pode ser associada às categorias anteriormente mencionadas: **Autonomia das mulheres; Os efeitos dos conflitos armados sobre as mulheres e Integração da perspectiva de gênero em todos aspectos institucionais da Organização.**

Resoluções posteriores, como a 1820 (2008) e a 1888 (2009) determinam diretrizes referentes à violência sexual nos conflitos armados. Para o enfrentamento dessa prática tão recorrente em países desestabilizados por conflitos. Portanto, suprem uma lacuna muito relevante quando consideramos os documentos anteriores. Além disso, esclarecem a importância de um(a) Representante Especial do(a) SGNU sobre a temática, incentiva os Estados a adotarem medidas preventivas e punitivas para a prática e reforça a intolerância zero a crimes de violência sexual contra civis. Essas resoluções, fazem referência a categoria supracitada, **Violência contra a mulher** (CSNU; 2008, 2009a).

A resolução 1889 (2009) reitera a importância da presença das mulheres em processos de manutenção da paz (CSNU, 2009b). Através de medidas como: solicitação de estratégias para o aumento no número de mulheres nas missões políticas, de paz e em atividades de consolidação da paz; solicita ao(a) SGNU incluir seção voltada a proteção das mulheres e meninas em todos seus relatórios; insta os Estados a lidarem com situações pós-conflito sob a perspectiva de gênero, garantindo o direito ao acesso à educação nesses casos; reforça a criação de indicadores mundiais para controle da aplicação das resoluções da agenda MPS e solicita ao(a) SGNU a elaboração de relatório quanto à inclusão e participação das mulheres em processos de consolidação da paz (CSNU; 2009b). Essa resolução associa-se com as categorias anteriormente mencionadas: **Desigualdade em relação aos acessos: à educação e aos serviços de saúde; A associação da paz**

sustentável com o avanço dos direitos das mulheres e A necessidade de proteção dos direitos da menina.

A resolução 1960 (2010) refere-se a capacitação de pessoal voltada especificamente à perspectiva de gênero (CSNU, 2010). Incentiva o treinamento militar específico sobre gênero e o aumento no número de pessoal militar e policial de mulheres, caracterizando uma demanda da presença das mulheres em processos de paz e segurança por parte das Nações Unidas. Essa última resolução associa-se à categoria inicial: **Desigualdade em relação à participação no poder político e nas instâncias decisórias.**

Em termos normativos estas alterações no âmbito do CSNU possuem relevância histórica, conforme já mencionamos. No entanto, é necessário que consideremos alguns pormenores contidos na inserção das demandas por igualdade de gênero na ONU. Houve, de fato, o movimento de mulheres como principal responsável pelo estabelecimento de modelos sensíveis ao gênero, e também por articular e promover discussões para a prevenção da violência como parte fundamental da agenda de segurança (TICKNER, 1997).

Todavia, há ainda a discussão que apenas a simples inserção de mulheres, enquanto militares ou representantes institucionais, em operações de Segurança não tornam populações de mulheres e meninas menos suscetíveis às agressões de gênero. Há que se ir além, não apenas em termos quantitativos, como qualitativos. Os estudos de caso evidenciam que mesmo quando há uma quantidade relevante de mulheres na mesa de negociação, elas não conseguem ter impacto, pois a mera participação delas não determina, na prática, a sua real influência (TRUE; et al, 2006).

Buscando entender como se deu a implementação da Agenda MPS por parte do Estado Brasileiro, será apresentado o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança (PNA). Este documento é a resposta aos apelos das Nações Unidas para que os Estados-membros promovessem estratégias nacionais para honrar os compromissos assumidos pela Resolução 1325 do CSNU. Posteriormente, são abordados os limites para o avanço dessa agenda no contexto nacional.

4. A AGENDA MULHERES PAZ E SEGURANÇA (MPS) E O PLANO NACIONAL DE AÇÃO (PNA) BRASILEIRO

O Brasil assumiu um posicionamento favorável à defesa dos Direitos Humanos das mulheres em ações precedentes à criação da agenda MPS¹¹. Apesar da participação ser recente, segundo Salomón (2013), o país aderiu ativamente às conferências e fóruns regionais, além de assinar compromissos globais e regionais sobre o tema dos direitos das mulheres e manifestar-se ativamente nos fóruns de discussão em que estes são periodicamente debatidos e revisados¹².

Desde o período da redemocratização brasileira na segunda metade da década de 1980, o Brasil no geral se posicionou a favor da consolidação dos Direitos Humanos das mulheres nas Nações Unidas. Segundo Corrêa (2011), logo em 1985, o Brasil aderiria aos Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e à Convenção contra a Tortura. No mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Mulher (CORRÊA, 2011). A participação dos movimentos feministas foi significativa para a concretização destas mudanças.

Por conta de seu envolvimento, o Brasil foi por mais de três décadas considerado membro de um bloco progressista no sistema internacional (SALOMÓN, 2013). Manteve-se assim até 2016 e mudou diametralmente a partir de 2018, no início do Governo de Jair Bolsonaro e das mudanças de orientação do Itamaraty e da Política Externa Brasileira (PEB), bem como da própria estrutura política interna. Nesse sentido, merece destaque o fim do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e o surgimento do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

4.1 Mecanismo de Controle da Agenda MPS: o Plano Nacional de Ação (PNA)

Em resposta às resoluções que compõem a Agenda MPS, os Estados membros desenvolveram seus respectivos Planos Nacionais de Ação (PNA). Assim, o Estado

¹¹ O Brasil defendeu os direitos das mulheres como Direitos Humanos em diversos posicionamentos internacionais. Participou ativamente em diversas conferências sobre o tema. Entre elas: A Conferência Mundial de Direitos Humanos ou Declaração de Viena (1993); o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e realizou a aprovação sem reservas da Plataforma de Ação de Pequim (1995).

¹² Dentre esses eventos que contaram com a participação do Brasil, estão: A Comissão das Nações Unidas sobre a Situação da Mulher (CSW); a Comissão Interamericana da OEA sobre a Mulher; as Conferências Regionais da CEPAL sobre a Mulher na América Latina e no Caribe e as Reuniões de Ministros e Autoridades Superiores do Mercosul sobre a Mulher. (SALOMÓN, 2013).

brasileiro ratificou a Agenda MPS em 2017, quando reiterou o compromisso internacional com o papel das mulheres na promoção da paz e da segurança internacional.

De acordo com Salomón (2013), a Política Externa é uma política pública e também uma dimensão das Relações Internacionais. Em 2017 o governo brasileiro desenvolveu o PNA, de forma a institucionalizar a temática e torná-la uma via da sua política externa. Contudo, o país enfrenta desafios para garantir a sua plena implementação, em especial no que se refere à formulação e materialização de políticas no âmbito nacional (GIANNINI, 2016).

São observadas, nesta seção, os avanços e as dificuldades operacionais que impossibilitam o pleno exercício e participação das mulheres nos processos de paz e manutenção de conflitos, em conformidade com o próprio PNA e os poucos referenciais teóricos encontrados no Brasil sobre sua implementação.

A operacionalização da agenda MPS nos países depende de um conjunto de iniciativas conduzidas paralelamente pela atuação das Nações Unidas, seus Estados-membros e pela sociedade civil (DRUMOND; REBELO, 2018). Entre elas, os PNAs são as respectivas elaborações próprias dos Estados que aderiram aos compromissos da agenda MPS. Estes, definem políticas e estratégias para a operacionalização da agenda em âmbito doméstico, a partir da Resolução 1325 (2000).

O PNA foi criado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) em março de 2017. Sua elaboração contou com a participação dos Ministérios da Defesa, da Justiça e Segurança Pública e da, então, Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) (BRASIL, 2017). A preparação do documento contou com a colaboração de um Grupo de Trabalho (GT) composto pelos Ministérios da Defesa, Justiça e da Segurança Pública e dos Direitos Humanos e teve também a participação da ONU Mulheres e do Instituto Igarapé¹³, enquanto organização representante da sociedade civil.

A publicação do PNA refletiu o avanço do país na adesão da referida agenda no continente, visto que na América Latina houve o menor número de adesões. Um dos poucos países a avançar normativamente na agenda de gênero no continente americano, o Brasil formalizou o PNA após Chile (2009), Argentina (2015) e Paraguai (2015). Assim, podemos compreender o documento como um importante instrumento de

¹³ O Instituto Igarapé é uma instituição sem fins lucrativos, independente e apartidária. Também é um *think tank*, dedicado à integração das agendas de segurança, clima e desenvolvimento. Para mais informações sobre este instituto, ver: <https://igarape.org.br/sobre-o-igarape/> (INSTITUTO IGARAPÉ, 2017).

propagação dos ideais e princípios da ONU na América Latina (DRUMOND; REBELO, 2018a).

A adoção do PNA demonstrou o interesse do Brasil em pensar a questão da manutenção e consolidação da paz a partir dos papéis de gênero - não só internacionalmente, mas também no plano doméstico (DRUMOND e REBELO, 2018a).

A introdução do PNA aborda esses compromissos, ao expressar que:

A decisão de elaborar seu Plano Nacional de Ação sobre a agenda de Mulheres, Paz e Segurança do CSNU [Conselho de Segurança das Nações Unidas] insere-se no contexto de avanços consistentes no arcabouço normativo e de políticas públicas domésticas em prol da igualdade de gênero desde a redemocratização do Brasil (BRASIL, 2017)

O PNA brasileiro possui dois objetivos estratégicos: 1) transversalização de gênero nas ações levadas a cabo pelo país no âmbito da paz e segurança internacionais e 2) empoderamento de mulheres e meninas como agentes promotoras da paz (BRASIL, 2017). Segundo o PNA, o Brasil alinha-se com o entendimento consagrado na ONU e repetidamente comprovado por evidências científicas, de que a paz é bem construída e mais sustentável quando as mulheres são incluídas em todas as esferas dos processos de prevenção e solução de conflitos e de manutenção e consolidação da paz (BRASIL, 2017).

Essa representação, reforça o ideal essencialista, de que mulheres teriam, naturalmente, comportamentos pacifistas e, acaba por torná-las as principais responsáveis pela consolidação da paz. Ademais, minimiza a responsabilidade de atuação dos homens neste contexto (DRUMOND; REBELO, 2018b). Apesar de ignorar essas questões, tal qual as normativas da ONU que motivaram o seu surgimento, compreendemos ser relevante aprofundar mais sobre os objetivos contidos no PNA. Ele está dividido em quatro eixos temáticos que são usados como pilares norteadores do documento. São eles: 1) Participação; 2) Promoção e Prevenção; 3) Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária e 4) Sensibilização, Engajamento e Aprofundamento (BRASIL, 2017).

Para cada um dos eixos, são traçadas uma série de atividades respectivas para operacionalizar a Agenda MPS internamente, fundamentadas com base nos dois objetivos estratégicos descritos anteriormente. Cada instituição responsável pelas metas do plano deve atuar em consonância com os pilares do PNA, que não devem ser hierarquizados, para resguardar a independência de cada um. Conforme o esquema abaixo:

Quadro 5 - Eixos temáticos na estrutura do Plano Nacional de Ação Sobre a Agenda Mulheres, Paz e Segurança

Eixo temático	Conceituação dos respectivos eixos
Participação	Este eixo visa ampliar a participação de mulheres civis e militares em operações de paz, bem como promover a sua qualificação, em todas as atividades relacionadas à paz e à segurança em que o Brasil participe.
Promoção e Prevenção	Neste eixo se objetiva garantir a proteção dos direitos de mulheres e meninas e combater as violências sexuais e baseadas em gênero antes, durante e após os conflitos armados.
Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária	Este eixo envolve iniciativas que conferem prioridade ao enfoque de gênero nas atividades relacionadas à cooperação humanitária e à consolidação da paz, recuperação e reconstrução pós-conflito, inclusive nos processos de planejamento e tomada de decisão.
Sensibilização, Engajamento e Aprofundamento	Este eixo busca aprofundar a sensibilização do público e o engajamento da sociedade civil com questões relacionadas à agenda sobre mulheres, paz e segurança, através da difusão do conhecimento sobre a matéria.

Fonte: elaborada pelas autoras com base nos dados do PNA (BRASIL, 2017).

O PNA reconhece a sub-representação de mulheres em iniciativas de paz e segurança (BRASIL, 2017). Em razão disso, frisa a importância da **participação** de mulheres, principalmente no contingente militar. O PNA aborda o acesso das mulheres nas Forças Armadas no Brasil a partir da década de 1990 e pontua alguns avanços em relação ao desdobramento destas como mulheres profissionais de carreira militar (DRUMOND; REBELO, 2018a).

O eixo de **Promoção e Prevenção**, está intimamente ligado ao primeiro, isso porque não se pode pensar a participação somente quantitativa. Este eixo está ligado a promoção de ações voltada a proteções de civis da violência baseada em gênero, sobretudo a violência sexual (GIANNINI, 2016). O eixo da **Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária** representa a transversalização de gênero na agenda diplomática do país. Segundo o entendimento do PNA, esse eixo norteia os programas e políticas de paz e segurança na ONU (BRASIL, 2017). A exemplo, tem-se a atuação do Brasil no Haiti, em projetos de capacitação local, reformas legislativas sobre violência de gênero, investimentos na capacitação de instituições de saúde para projetos de reabilitação das vítimas de violência sexual na Guiné Bissau (DRUMOND; REBELO,

2018a) e a atualização do Comitê de Sanções relativo à República Democrática do Congo, que responsabilizou criminosos de graves episódios de violência sexual” (BRASIL, 2017, p. 31).

O PNA se insere de forma inédita na legislação brasileira por defender a ampliação e qualificação da participação de mulheres em iniciativas de promoção e consolidação da paz. Contudo, para a implementação efetiva do PNA, alguns desafios devem ser superados.

4.2 Limites do Plano Nacional de Ação

O texto do PNA não estabelece com precisão medidas que apoiem efetivamente as mulheres no exercício das suas funções, por explorar superficialmente a questão da participação. Conforme vimos anteriormente, alguns autores discorrem que tratar apenas da participação em termos numéricos, não incorre necessariamente em maior impacto e representatividade.

Em razão disto, Drumond e Rebelo (2018a) elencam que os maiores desafios da implementação do PNA são: a) Falta de clareza nas metas propostas pelo plano; b) Falta de objetividade em atender as demandas da agenda MPS; c) Ausência de dotação orçamentária e d) Insuficiência de marcos de avaliação e recursos de monitoramento dos avanços.

As iniciativas de implementação do PNA avançam com lentidão e não exploram as bases desiguais que dificultam o acesso e a permanência das mulheres nos processos de manutenção da paz. Cabe destacar que as mulheres ocupam, em maioria, postos temporários de carreiras, o que limita a sua atuação nessas missões (GIANNINI, 2016). Assim, no que tange aos debates inerentes à agenda MPS, ainda existem essas divisões, que acabam sendo distribuídas hierarquicamente, sob suposições de gênero. (MIGUEL; BIROLI, 2014). Essa dicotomia entre papéis “masculinos” e “femininos”, mantém as estruturas desiguais, onde homens ocupam o espaço público e as mulheres ficam restritas ao privado. Cumpre destacar que esta perspectiva reforça estereótipos de gênero¹⁴.

¹⁴ Importa ressaltar que: “Um estereótipo é uma visão abrangente ou preconceituosa de atributos e características que alguns grupos ou indivíduos possuem ou mesmo que a sociedade espera que possuam.” (DINIZ, 2011, p. 452).

Além disso, no tocante ao PNA, há uma ausência da perspectiva e abordagem interseccional¹⁵. Não foram considerados outros marcadores sociais na criação de políticas de inclusão de gênero, sendo assim, outras formas de desigualdades para além do gênero, não estão contempladas no documento.

Outros exemplos não explorados no documento, são o assédio às mulheres nas Forças Armadas, na polícia e na diplomacia, que torna penoso o exercício de suas profissões (DRUMOND; REBELO, 2018a). Outro fator que impede a igualdade neste exemplo, são as dificuldades de ascensão profissional e ausência de políticas de apoio laboral. Segundo Carreiras (2011), mulheres estão sub-representadas nessa área. As mulheres estão sujeitas a diversas violências de gênero, dentre elas estupros, tráfico e humilhações, em ocasiões diversas, inclusive perpetradas pelos próprios *peacekeepers* da ONU (IZZO, 2009). Porém, sua presença se faz necessária em um contexto de conflitos, onde desempenham um papel fundamental na conquista da confiança de outras mulheres dentro das comunidades locais, detectando necessidades e adaptando respostas nas operações de paz.

Destacamos que o cenário político brasileiro se alterou a partir de 2018. Se antes o país se inseria em um bloco de países que defendiam os Direitos Humanos das mulheres, a partir de então tem se inserido em um contexto de desmembramento de instituições e restrições orçamentárias (GUIMARÃES; OLIVEIRA; SILVA, 2021). Em vias de fato, o progresso em torno da Agenda MPS tem sido lento ou até mesmo praticamente inexistente.

Outro índice limitante do PNA, são os números de violência contra as mulheres no Brasil, em relação aos avanços na agenda de gênero em âmbito internacional¹⁶. Estas faltas colocaram o Brasil na 82ª posição no *Women, Peace, and Security Index* (2021). Este índice é produzido pelo Instituto Georgetown e pelo *Peace Research Institute Oslo* (PRIO), versa sobre Mulheres, Paz e Segurança e classifica 170 países a partir de dados disponibilizados pelo Banco Mundial em parceria com a ONU (DRUMOND; REBELO, 2018b).

¹⁵ A interseccionalidade pode ser entendida como uma categoria de análise que consegue relacionar formas de opressão simultâneas. Para mais informações sobre este conceito, ver: CRENSHAW, K. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. *University of Chicago Legal Forum*. Vol. 1989, n. 1, Article 8, 1989.

¹⁶ O índice de estupros de mulheres no Brasil foi cerca de 89% entre 2014 e 2017, chegando em 2017 ao expressivo número de 67% das vítimas de agressão física, sendo mulheres (GÊNERO E NÚMERO, 2020).

Além disso, há falta de documentação pensada, discutida e revisada a partir deste tema. A escassez de produções científicas sobre a temática e a baixa divulgação das medidas apresentadas pelo PNA à maioria das mulheres, se deve ao fato do **eixo de sensibilização e engajamento**, que dissemina o debate sobre o PNA, ser um dos menos difundidos. Contudo, ressaltamos que há a presença de alguns poucos estudos sobre o tema. Tal qual o trabalho de Cortelini (2019), que realiza análises discursivas dessas construções de gênero. Na agenda MPS, isto contribui para o silenciamento do debate e, conseqüentemente, para a ausência de indicadores de monitoramento. Segundo Giannini (2016), o PNA carece de marcos de avaliação, que atribuam aos órgãos responsáveis metas e prazos a serem cumpridos. O próprio texto do documento reforça que a vinculação ao PNA é opcional, portanto, essa dificuldade na comunicação confere ao PNA um caráter eminentemente indicativo e, portanto, insuficiente para impor regulações.

Por fim, outro limite marcante que merece ser destacado é a ausência de previsão orçamentária no PNA. Até 2019, dos 79 países membros que promoveram um PNA, apenas 34 possuíam dotação orçamentária. A alocação de recursos para a implementação do PNA consiste em uma necessidade fundamental para a efetiva transversalização de políticas de gênero. Logo, a restrição orçamentária é um fator preponderante para a baixa eficiência do texto enquanto instrumento político de mudanças (DRUMOND, REBELO, 2018).

As limitações apontadas indicam o PNA como um documento apenas simbólico. Os temas abordados não apresentam diretrizes capazes de manejar o interesse político necessário para a sua concretização. Seu surgimento, em meio a um contexto de enfraquecimento do Governo Dilma Rousseff (PT) e nos desdobramentos da democracia brasileira (AVRITZER, et al, 2021) também implicam na maior precariedade do próprio PNA. Assim, destaca-se que a mera formalização de um PNA é insuficiente, pois não impacta nas mudanças nacionais que repercutem, de fato, no cenário de Paz e Segurança para as mulheres brasileiras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos identificar no presente artigo como a inserção da perspectiva de gênero e a abordagem teórica feminista contribuíram para a alteração do quadro normativo nos processos de Paz e Segurança internacionais nas Nações Unidas. Além disso, abordamos

os desdobramentos dessa agenda no Brasil, ao verificarmos o Plano Nacional de Ação (PNA).

Analisamos os conteúdos dos dois róis de documentos, prévios à Resolução 1325 e posteriores a esta. Notamos que a abordagem de gênero ocorreu de forma gradual nas normativas internacionais sobre os processos de paz e segurança da ONU. Identificamos a importância das categorias relatadas nos documentos para o reconhecimento das questões de gênero como uma dimensão da agenda de Paz e Segurança internacionais, além de pontuarmos haver necessidade de melhorias em termos teóricos e práticos para sua aplicação.

As coordenações políticas empregadas em prol da igualdade de gênero são condições necessárias, porém ainda insuficientes, para assegurar maiores níveis de equidade no contexto da Segurança Internacional. O próprio Plano Nacional de Ação sobre a Agenda Mulheres, Paz e Segurança utiliza uma linguagem superficial. Mesmo representando um marco acerca das questões de gênero e segurança no Brasil, possui diversas limitações. Dentre elas, vale mencionar como estas normativas são alheias à maioria da população e não tramitam com políticas conjuntas de reforço à igualdade de gênero no contexto nacional. Além disso, semelhante aos documentos da ONU analisados nesse texto, reforçam estereótipos de gênero de que as mulheres representam pacificidade e apoiam soluções simplificadas como o mero aumento numérico da representatividade sem enfrentar outros aspectos estruturais das desigualdades de gênero.

Assim, concluímos que os avanços normativos a partir da Resolução 1235 da ONU e do PNA brasileiro são indicativos do reconhecimento de que as relações desiguais de gênero afetam a viabilidade de Segurança e Paz internacional. Esses indicativos, apesar de promissores, encontram limitações, como as que aqui encontramos: tanto na esfera material - como a ausência de orçamento e de políticas públicas - quanto na esfera simbólica - com o reforço de estereótipos de gênero. Nesse sentido, talvez os desdobramentos mais disruptivos da inserção da perspectiva de gênero no campo da Segurança Internacional ainda estejam por vir.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, S. E. Um outro mundo (também feminista...) é possível: construindo espaços transnacionais e alternativas globais a partir dos movimentos. **Revista Estudos Feministas**, v. 11, n. 2, p. 533–540, dez. 2003.

AROUSI, S. The United Nations Resolutions on Women, Peace and Security. In: AROUSI, S. **Women, Peace and Security: repositioning gender in peace agreements.** [s.l.]: Intersentia, 2015. p. 9-46.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio das Nações Unidas.** Lisboa, 2000.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre Uma Cultura de Paz.** 1999. Disponível em:

<http://www.comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20uma%20Cultura%20de%20Paz%20-%20ONU.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

AVRITZER, L. KERCHE, F. MARONA, M. (orgs) **Governo Bolsonaro - Retrocesso Democrático e Degradação Política.** Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BIROLI, F; MIGUEL, L. **Feminismo e Política.** Boitempo, v.1, 168p. dez. 2014.

CARREIRAS, H. Igualdade de Oportunidade nas Forças Armadas: o papel das políticas de integração de gênero. **Cuestiones de Género: de La Igualdad y La Diferencia,** [s. l], n. 6, p. 99-116, 2011.

COCKBURN, C. Gender Relations as Causal in Militarization and War. **International Feminist Journal Of Politics.** Londres, 2010. p. 139-157.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL (ECOSOC). **Adoption Of The Agenda And Other Organizational Matters.** Geneva: United Nations, 1997. Disponível em: <https://www.un.org/esa/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-115.htm> Acesso em: 21 dez. 2020.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1325 (2000).**
CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1820 (2008).**
CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1888 (2009).**
CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1889 (2009).**
CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1860 (2010).**

CORRÊA, L. F. S. (org.). **O Brasil Nas Nações Unidas 1946-2011.** 3. ed. Brasília: FUNAG, 2011.

CORTELINI, E. R. **Gênero e Discurso: Uma Análise Crítica dos Documentos da ONU e do Estado Brasileiro Referentes À Agenda Mulheres, Paz e Segurança.** 2019. 71 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019.

DECLARAÇÃO E PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM. **IV Conferência Mundial sobre a Mulher** – Pequim, China, 1995.

DRUMOND, P; REBELO, T. **Implementando a Agenda Sobre Mulheres, Paz e Segurança no Brasil: Uma Revisão Sobre o Plano Nacional de Ação**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, março de 2018a.

DRUMOND, P; REBELO, T. **Mulheres, Paz e Segurança no Brasil: O Debate Que Não Pode Morrer**. Maio de 2018b. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/mulheres-paz-e-seguranca-no-brasil/>. Acesso em: 21 mar. 2020.

ENLOE, C. **Bananas, Beaches and Bases** - Making feminist sense of international politics. 2. ed. California: University of California Press, 2014.

FEMINISMO nas Relações Internacionais. São Paulo: CARI Unifesp, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EjiT3PdSJeQ>. Acesso em: 20 dez. 2020.

GIANNINI, R. **Construindo Planos Nacionais de Ação Eficazes: Coletânea de Boas Práticas**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2016.

GUIMARÃES, F. DE S.; OLIVEIRA E SILVA, I. D. DE. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, v. 97, n. 2, p. 345–363, 2021.

GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

IZZO, Roberta C. Igualdade de Gênero: Um Caminho Para a Paz. In: MATHIAS, Suzeley Khalil (org.). **Sob o Signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas**. São Paulo: Unesp, 2009.

KYRILLOS, G. M. Os direitos das mulheres no sistema internacional de Direitos Humanos. **Captura Crítica: direito, política, atualidade**, v. 5, n. 1, p. 57–79, 2016.

LOPES, D. B. Dois anos de uma política externa rudimentar. In: AVRITZER, L. KERCHE, F. MARONA, M. (orgs) **Governo Bolsonaro - Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 229-240

MONTE, I. X. Gênero e Relações Internacionais: Uma Crítica ao Discurso Tradicional de Segurança. 2010. 146 f. Dissertação - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

NATIONAL ACTION PLANS: AT A GLANCE. <https://1325naps.peacewomen.org/>, 2021. Disponível em: [<https://1325naps.peacewomen.org/>](https://1325naps.peacewomen.org/). Acesso em: 10 mai 2022.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 09

ONU MULHERES BRASIL. **20 Anos da Resolução 1325 do CSNU e a Liderança das Mulheres Defensoras de Direitos Humanos para a Construção da Paz e da Segurança.** 2020. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/20-anos-da-resolucao-1325-do-conselho-de-seguranca-da-onu-e-a-lideranca-das-mulheres-defensoras-de-direitos-humanos-para-a-construcao-da-paz-e-da-seguranca/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

PETERSON, V; RUNYAN, A. S. **Global Gender Issues: Dilemmas in World Politics.** Colorado: Westview Press, 1999.

SALOMÓN, Mónica. Exploring Brazilian foreign policy towards women: dimensions, outcomes, actors and influences. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.l.], v. 63, n. 1, out. 2013.

SCOTT, J. W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, v. 20, n. 2, p. 71–99, 1995.

TICKNER, A. **Gendering World Politics: Issues and approaches in the post cold war era.** Nova York: Columbia University Press, 1997.

TRUE, J. Feminism. In: Burchill, S; Linklater, A. (Ed.). **Theories of International Relations.** New York: Palgrave, 2001. p. 241-265.