



**PERSPECTIVA DE GÊNERO ACERCA DA INICIATIVA ACTION FOR
PEACEKEEPING (A4P)¹**

Recordando a resolução 1325 de 18 de outubro de 2000, a qual introduziu a agenda de Mulheres, Paz e Segurança nas atividades do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como as demais resoluções sobre a referida agenda: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015) e 2764 (2019).

Considerando os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e da Constituição da República Federativa do Brasil bem como os objetivos de desenvolvimento sustentável norteadores da comunidade internacional.

Manifestando preocupação com a implementação da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança” em âmbito nacional.

Reafirmando a importância e o compromisso com a proteção dos direitos das mulheres e a promoção da igualdade de gênero.

Enfatizando o compromisso de que todos os Estados-Membros incorporem uma perspectiva de gênero em todos os setores de seus governos.

¹ Documento elaborado pelo GT4 - Mulheres, Paz e Segurança da Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz (REBRAPAZ), Coordenado pela Profa. Dra. Karla Pinhel Ribeiro, Coordenadora do Projeto Operações de Paz das Nações Unidas (OpPAZ) do UNICURITIBA e pelas integrantes do Projeto OpPAZ/UNICURITIBA Ana Vitoria Torres Grosços, Barbara Thomas Metzner, Fernanda Righetto Fernandes dos Santos, Helena Francisca Molinari Gonçalves, Jacqueline Glasmeyer Bonato, Julia Sperandio Neves e Larissa Anacleto do Nascimento.

Reconhecendo a urgência das recomendações contidas na iniciativa *Action for Peacekeeping* de 28 de março de 2018, a qual expõe os desafios mais urgentes a serem enfrentados em relação às Operações de Manutenção da Paz.

Considerando a relevância sobre a realização de pesquisas, estudos e concretização de resultados acerca de perspectivas de gênero quanto a documentos da Organização das Nações Unidas e suas diretrizes.

Consolidando a necessidade dos dados sobre a participação de mulheres em Operações de Paz bem como de suas consequências para os processos de paz, seguem perspectivas e conclusões acerca da iniciativa *Action for Peacekeeping*.

1. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

O *Action for Peacekeeping* (A4P) é uma iniciativa do atual Secretário Geral da Organização das Nações Unidas através da qual os Estados-Membros da organização internacional declaram comprometerem-se com uma série de necessários ajustes sobre as Operações de Manutenção da Paz.

Através do ponto 8 da declaração, os Estados-Membros comprometem-se a implementar a agenda de Mulheres, Paz e Segurança (MPS), assegurando a participação plena, igual e significativa de mulheres em todas as fases do processo de paz através da integração sistemática de uma perspectiva de gênero em todos os seus estágios: análise, planejamento, implementação e relatórios. Ainda, comprometem-se a aumentar o número de mulheres em todos os níveis e em posições-chave, nos três contingentes desdobrados nas operações de paz.

Entretanto, tendo em vista que o avanço da agenda Mulheres, Paz e Segurança nas missões de paz tem se dado de maneira lenta e gradual até o presente momento, faz-se necessário o fortalecimento dos Planos Nacionais de Ação (PNA) para que haja a concretização destes esforços iniciados no plano internacional, principalmente por se tratarem de mecanismos internos de implementação dessa agenda.

Apesar disso, conforme se demonstrará adiante, nem todos os países signatários da Carta da ONU assumiram o compromisso nacional para com o objetivo internacional proposto pela organização.

Informações estas demonstram claramente a relevância da preocupação apresentada pelo atual Secretário Geral das Nações Unidas com relação à implementação da agenda MPS ao criar a declaração *Action for Peacekeeping*, sendo necessário maior esforço conjunto dos Estados-Membros e da sociedade civil para que referidos objetivos sejam alcançados, como será visto a seguir.

Por fim, o presente trabalho tem como foco a participação total, igual e significativa de mulheres em Operações de Paz. Não obstante, para a implementação da agenda MPS, é necessário que por gênero se entendam homens, meninos, mulheres e meninas, eis que quando se fala no termo “gênero” e “políticas de gênero”, não se pode negligenciar o papel dos homens e meninos na construção de uma sociedade mais igualitária.

2. O CENÁRIO ATUAL: PARTICIPAÇÃO DE MULHERES EM MISSÕES DE PAZ

A participação mundial de mulheres em operações de paz em 2018 foi de apenas 5% da totalidade de Militares, Policiais e integrantes do Serviço de Justiça e Correção. Em 2019, o contingente de Militares e Policiais Mulheres é de 4,92% dos *peacekeepers* desdobrados no terreno. É o que demonstra-se a seguir de forma pormenorizada:

	MILITARES	POLÍCIA	JUSTIÇA E CORREÇÃO
2018	Mulheres Observadoras Militares e Equipe Profissional são 12,3%; Mulheres servindo em contingentes militares são 3,9%.	Mulheres Individuais Policiais são 20%; Mulheres servindo em unidades policiais formadas são 8%.	Mulheres que servem como serviço de justiça e correção pessoal fornecido pelo governo são 25%.
2019	Mulheres Observadoras Militares e Equipe Profissional são 16%; Mulheres servindo em contingentes militares são 5,2 %..	Mulheres Individuais Policiais são 21%; Mulheres servindo em unidades policiais formadas são 9%.	Mulheres que servem como serviço de justiça e correção pessoal fornecido pelo governo são 26%.

Fonte: *Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*.

Números estes refletem a baixa participação feminina nos serviços militares e policiais nacionais, demonstrando que os países fornecedores de tropas deveriam implementar a Resolução 1325 e elaborar Planos Nacionais para aumentar o número de mulheres no setor de segurança nacional.

Importante citar que esta é a área na qual menos avanços foram observados no âmbito da agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança da ONU e, por isso, o compromisso assinado pelos Estados-Membros na iniciativa A4P em aumentar o número de civis e mulheres uniformizadas nas operações de paz é de elevada importância.

Referente a civis que participam de missões de paz, atualmente, de acordo com a ONU, de um total de 16.507 (dezesesseis mil, quinhentos e sete) civis engajados, apenas 3.623 (três mil, seiscentos e vinte três) são mulheres, o que computa um total de 22% de participação feminina. Neste viés, importante ressaltar que este número já representa um grande avanço para as questões de gênero, ainda que desproporcional ao número de homens, se comparado às décadas de 60 a 80 em que apenas 20 mulheres não uniformizadas eram *peacekeepers*.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS NACIONAIS DE AÇÃO

De acordo com a Liga Internacional de Mulheres pela Paz e Liberdade (WILPF), até janeiro de 2019, apenas 79 Estados-Membros da ONU apresentaram Planos Nacionais de Ação para implementação da Resolução 1325. Em abril de 2019 a Namíbia anunciou que finalizou as atividades de seu PNA e em 23 de abril de 2019 nove Estados-Membros se comprometeram a desenvolver seus PNAs antes de outubro de 2020 (anúncio que fizeram em 23 de abril de 2019 durante evento relacionado a agenda MPS: WPS Commitments event).

Além disso, dos 79 PNAs adotados, importante ressaltar que apenas 34 deles incluem em seus textos orçamento para implementação da agenda. Ademais, atualmente, existem 11 Planos Regionais em vigor, como os da União Africana e União Europeia.

Os países que adotaram um Plano Nacional de Ação para implementar a Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU sobre Mulheres, Paz e Segurança, são: Dinamarca, UK, Suécia, Noruega, Suíça, Espanha, Áustria, Ruanda, Libéria, Portugal, Bélgica, Guiné, Chile, Holanda, Irlanda, Uganda, Islândia, Finlândia, Guiné-Bissau, Servia, Eslovênia, Serra Leoa, Filipinas, Itália, França, Estônia, Canadá, Bósnia-Herzegovina, República Democrática do Congo, Nepal, Lituânia, Croácia, Costa do Marfim, Senegal, Estados Unidos, Gâmbia, Burkina Faso, Togo, Geórgia, Burundi, Mali, Gana, Austrália, Alemanha, Nigéria, Macedônia, Quirguistão, Indonésia, Kosovo, República da Coreia, Iraque, República Centro-Africana, Sudão do Sul, Tajiquistão, Argentina, Paraguai, Nova Zelândia, Japão, Afeganistão, Timor Leste, Quênia, Ucrânia, Nigéria, Jordânia, Angola, Guatemala, El Salvador, Camarões, Palestina, Ilhas Salomão, República Tcheca, Montenegro, Brasil, Luxemburgo, Albânia, Polônia, Tunísia, Moldova, Moçambique.



Fonte: *Peacewomen*.

No Brasil, o Plano Nacional de Ação foi adotado em 08 de março de 2017 e trouxe iniciativas importantes no implemento da agenda Mulheres, Paz e Segurança, como a formação de um Grupo de Trabalho com a participação de quatro ministérios, a ONU Mulheres e a sociedade civil local, o qual será abordado posteriormente ao longo do presente trabalho.

4. PARTICIPAÇÃO TOTAL, IGUAL E SIGNIFICATIVA DE MULHERES NA CONSTRUÇÃO DA PAZ

Em que se pese os esforços empreendidos pelas Nações Unidas para a implementação da agenda MPS e de muitos países demonstrarem, formalmente, abertura para a progressão de carreira das mulheres, determinadas normas nacionais impedem a chegada feminina em cargos de liderança, posições de poder e combate, tanto no ambiente militar e policial quanto no ambiente civil.

Resende (2017), a partir de uma análise das teorias de Bordieu e Hérítier, traz que a divisão dos papéis de reprodução refletem na divisão sexual do trabalho, onde aos homens são atribuídas características como a racionalidade, de modo a atuar nos ambientes públicos e às mulheres características ligadas a emoção, de modo que seu papel estaria restrito ao privado.

Assim, esta divisão implica na falta de olhar sobre as mulheres quando da indicação para cargos de alto nível, percebendo-se a existência de barreira de dentro dos próprios países quando enviam pessoal para as missões de paz, uma vez que as indicações dos *peacekeepers* desdobrados para as operações são feitas pelos Estados-Membros e enviadas as Nações Unidas, relacionando-se com a construção de gênero dentro das sociedades nacionais, onde os papéis de gênero costumam estar bem definidos a partir de uma naturalização do que é ser mulher e o que é ser homem.

Desta forma, geralmente, as mulheres militares e policiais são alocadas em atividades secundárias e/ou de apoio, como saúde, alimentação e tradução. A justificativa dada por esta posição majoritária utiliza-se do argumento de que as mulheres possuem capacidade física inferior e por isso precisariam ficar com atividades vistas como mais leves (REBELO, 2012).

No entanto, a força física não pode mais ser considerada fundamental em razão do alto nível de tecnologia que é utilizado atualmente (REBELO, 2012) bem como, conforme apresentado no Relatório Nyakhat (mais conhecido como Relatório HIPPO)², combatentes mulheres desempenham um papel fundamental na conquista da confiança de mulheres e meninas dentro das comunidades locais, detectando suas necessidades e adaptando as respostas das operações de paz (sendo esta apenas uma das funções desempenhadas com excelência por mulheres).

Ainda, as autoras Conaway e Shoemaker (2008) apresentaram dados sobre a falta de mulheres como Representantes Especiais do Secretário-Geral em missões de paz. Mesmo que no ano de 2017 a ONU tenha lançado novamente o “Banco de Talentos de Mulheres Experientes” com o intuito de aumentar a participação feminina em cargos de liderança, as barreiras enfrentadas pelas mulheres nos exércitos nacionais as impedem de se candidatarem a esses cargos.

Diante disso, em todo o mundo, as mulheres militares, policiais e civis são sub-representadas na política, nas tomadas de decisões econômicas, nos processos de paz e nos debates públicos. Para a Fundação *Kvinna till Kvinna*, isso enfraquece a democracia e viola os direitos humanos das mulheres e, por isso, a participação total, igual e significativa de mulheres é essencial, conceitos que são apresentados pela ONU Mulheres e serão abordados a seguir.

A **total participação de mulheres** em todas as etapas dos processos de paz reafirma a importância da contribuição feminina para a paz e a conexão essencial entre democracia, justiça e igualdade de gênero (ONU MULHERES).

² O relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO, na sigla em inglês) ficou conhecido como “Relatório Nyakhat” em razão da história de Nyakhat Pal, menina de apenas 3 anos que caminhou por quatro horas conduzindo seu pai cego e dois cachorros para um centro de distribuição da UNICEF-WFP em Pagak, no Alto Nilo - Sudão do Sul, em busca de suprimentos. A história inspirou o presidente do Painel, José Ramos-Horta, que nomeou o relatório em sua homenagem.

A **igual participação de mulheres** em todos os esforços para promover a paz é um dos pilares da resolução 1325 e da agenda MPS. Relaciona-se o conceito com o objetivo número 5 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), sobre igualdade de gênero, através da iniciativa Planeta 50-50, ou seja, tomando passos decisivos para a redução das desigualdades de gênero (SMIT; TIDBLAD-LUNDHOLM, 2018)

Por fim, a **participação significativa de mulheres** traduz a necessidade de que mulheres estejam inseridas quando ocorram negociações, para que os interesses e as experiências vividas pelas mulheres sejam totalmente refletidas nos processos de paz, e que as mulheres sejam igualmente consideradas nos processos de reconstrução pós conflito (ONU MULHERES).

Entretanto, superada a conceituação, a participação de mulheres nos processos de paz vai além de representação e números.

Estudos de caso evidenciam que mesmo quando há uma quantidade relevante de mulheres na mesa de negociação, elas não conseguem ter impacto, pois a contagem de participantes do sexo feminino, na prática, não determina sua real influência (TRUE; *et al*, 2016). As mulheres devem não apenas estar presentes, mas ter suas preocupações ouvidas e aceitas, tendo a oportunidade de contribuir com seus conhecimentos especializados, a fim de assegurar uma perspectiva de gênero com foco feminino e gerar benefícios para a sociedade (SELIMOVIC; BRANDT; JACOBSON, 2012).

Infelizmente, o que muito se vê ainda quando se trata da inclusão de mulheres, principalmente nos contingentes militares, está mais relacionado à aparência perante a comunidade internacional, do que a um resultado efetivo de mudança de perspectiva dentro das sociedades. Isso ficou evidente no cenário brasileiro no período da redemocratização do país:

A incorporação das mulheres nas Forças Armadas brasileiras ocorreu em momentos e contextos distintos em cada Força, deixando clara a falta de ações coordenadas e de uma política federal específica. Os estudos sobre este tema sugerem que a entrada ocorreu a partir de um interesse interno dos próprios militares para melhorar a sua imagem perante a sociedade na redemocratização.¹¹ Assim, tal feito não

refletiu os avanços que o movimento feminista conquistou na sociedade brasileira, sendo fruto da necessidade de estabelecer um novo perfil para as forças em um ambiente democrático, no qual proliferavam discussões sobre direitos humanos. A mulher, percebida como menos violenta, conformaria um símbolo do fortalecimento da democracia e do fim da era do abuso da violência. (GIANINNI, 2014 apud Mathias (2005; 2009); D’Araújo (2003); Giannini (2009), Almeida (sem data). p. 9.)

Desta forma percebe-se a necessidade de que as políticas de transversalização de gênero sejam mais incisivas, deixando de focalizar a função da mulher apenas em comunicação local e em situações de violência e abuso sexual. Nesse sentido, incluir mulheres em posições de combate dentro dos exércitos nacionais mostra-se uma ferramenta relevante para a transversalização que se deseja alcançar.

Como exemplo, utiliza-se neste trabalho a seguinte tabela, retirada do documento “Situações extraordinárias: a entrada de mulheres na linha de frente das Forças Armadas brasileiras”, que demonstra como determinadas visões em relação às mulheres nos ambientes de conflito são equivocadas.

MITOS	REALIDADE	EXEMPLO
As mulheres, por serem mais fracas, não podem exercer funções de combate. Sua presença pode prejudicar a operacionalidade da missão.	Existem requisitos físicos que devem ser cumpridos para o exercício de certas funções de combate. Esses requisitos variam no tempo e no espaço e baseiam-se não no gênero do militar, mas nos critérios necessários para se preencher certas funções. Construções sociais sobre masculinidade e força trazem dificuldades extras para que mulheres sejam vistas como militares, em especial em posições de combate.	Vários países permitem que mulheres exerçam qualquer função em suas forças armadas. Na Noruega, mulheres militares podem eleger armas de combate desde 1985. Em 2014, reconhecendo-se que a ausência de mulheres prejudicava a eficácia operacional das forças especiais norueguesas em ações no Afeganistão, criou-se uma Unidade de Forças Especiais exclusiva para mulheres. Desde 2015, o país adota a conscrição universal. ¹¹ No Reino Unido, após minucioso estudo sobre o impacto de mulheres militares em posições de combate, realizado pelo Ministério da Defesa britânico em 2016, ¹² o comandante do Exército recomendou que mulheres também sejam autorizadas a ingressar na infantaria e cavalaria. ¹³
A presença de mulheres afeta a moral e a coesão das tropas. Homens se ocupariam mais com sua proteção do que com a missão. Se, por exemplo, forem mortas ou feridas em combate, o impacto nos companheiros do sexo masculino será maior.	Estudos demonstram que a integração melhora a moral e o profissionalismo. ¹⁴ A ideia de que os homens estarão mais preocupados em proteger colegas do sexo feminino do que em cumprir a sua missão baseia-se em um estereótipo de gênero. Mulheres são vistas não como profissionais, mas como mães, irmãs e filhas que precisam ser protegidas.	A Noruega adotou banheiros e dormitórios unissex e, desde então, as pesquisas revelam que a convivência entre os sexos melhorou e certos estereótipos de gênero diminuíram ou desapareceram por completo. ¹⁵ Nas operações das Forças Armadas dos EUA no Afeganistão, oficiais homens das equipes de operações especiais e oficiais mulheres das equipes de apoio cultural norte-americanas compartilharam banheiro, barracas e outras estruturas sem prejuízo para a eficácia da missão. ¹⁶
A menstruação, a tensão pré-menstrual e a gravidez são empecilhos para que mulheres atuem em posições de combate.	Mulheres são profissionais e podem lidar com as condições severas dos locais em que são empregadas como qualquer outro soldado. Contraceptivos hormonais podem suprimir a menstruação se soldados do sexo feminino assim preferirem. Homens e mulheres podem ocupar-se do cuidado e educação dos filhos.	Existem maneiras de se evitar que o tempo de afastamento causado pela gravidez tenha impacto desproporcional na carreira de mulheres militares. O Reino Unido, por exemplo, permite que os homens e as mulheres decidam como distribuir o tempo de afastamento com remuneração, a denominada licença parental, que se aplica também para cônjuges civis. ¹⁷

MITOS	REALIDADE	EXEMPLO
A presença de mulheres causa tensão sexual no treinamento e no combate.	O assédio, o abuso e outros tipos de violências baseadas no gênero, inclusive a sexual, são uma expressão da desigualdade de gênero. Impedir a entrada de mulheres não as protegerá desses abusos, somente reforçará essa desigualdade e a perpetuação de um modelo de masculinidade baseado na virilidade e na força física.	Inúmeros casos de abuso e violência contra mulheres militares vieram à tona em diversos países como Austrália, França e Estados Unidos. ¹⁸ A resposta foi a de buscar entender a magnitude do problema para implementar políticas e atualizar legislações de forma a melhor proteger as mulheres.
Mulheres não têm condições físicas nem psicológicas de exercer posições de combate na guerra.	Há inúmeros registros históricos de mulheres que participaram de combates. Mais recentemente, mulheres de diversos países do Atlântico Norte exerceram funções de combate e foram bem-sucedidas. ¹⁹ A natureza dos conflitos internacionais mudou bastante e, na guerra assimétrica, há pouca distinção entre combate e apoio ao combate.	No Iraque e no Afeganistão, dispositivos explosivos improvisados e homens-bomba fizeram vítimas indistintamente do papel que exerciam em sua unidade militar. Entre 2001 e 2015, as forças de Coalisão perderam cerca de 160 militares mulheres, a maioria atuando em funções de apoio ao combate. ²⁰
Homens não aceitam ser comandados por mulheres.	Mulheres podem exercer o papel de liderança tão bem quanto homens. Homens que não aceitam ser comandados tendem a refletir visões estereotipadas sobre os papéis que mulheres e homens exercem na sociedade.	Há inúmeros relatos de operações bem-sucedidas comandadas por mulheres. Recentemente, a almirante Michelle Howard, dos EUA, assumiu o Comando Aliado de Forças Conjuntas da OTAN em Nápoles, após ter comandado navios e missões pela Marinha norte-americana. ²¹ Depois de mais de dois anos de atuação no posto de <i>Force Commander</i> , a General Kristin Lund, da Noruega, passou o comando da Força de Paz da ONU no Chipre. ²²
Mulheres não querem atuar no combate.	A atuação de mulheres no combate direto já é uma realidade. ²³ Além disso, o acesso a posições de combate é voluntário.	Segundo uma pesquisa realizada nas Forças Armadas dos Estados Unidos, 22% das mulheres do Exército e 40% do Corpo de Fuzileiros Navais norte-americano gostariam de ter oportunidade de servir em posições de combate. Essas porcentagens representam um universo de mais de 50 mil mulheres. ²⁴ Na Nova Zelândia, cerca de 6% dos oficiais em postos operacionais/de combate são mulheres. ²⁵

Fonte: Situações extraordinárias: a entrada de mulheres na linha de frente das Forças Armadas Brasileiras, pp. 5-6.

Desta forma, as características atribuídas ao sexo feminino, como a sensibilidade ou o pacifismo, têm-se demonstrado relevantes desde a comunicação local, até a utilização gradual da força chegando na condução de processos de paz, por resultarem em ações mais sustentáveis, com maior facilidade de implementação e efetividade, motivo pelo qual passaram a receber maior prestígio da comunidade internacional.

No entanto, é importante recordar que estas características foram atribuídas socialmente as mulheres e utilizadas em sua criação, não sendo inatas nem exclusivas do sexo feminino. Isto é, homens e meninos podem e devem receber uma educação

mais igualitária, que se aproximem dos papéis desempenhados pelas mulheres na sociedade atual, voltadas ao cuidado do outro e a empatia.

Importante ressaltar também que as mulheres são plenamente capazes de desempenhar papéis que atualmente são predominantemente masculinos. À exemplo, soldados do sexo feminino são capazes não só de desenvolver as mesmas habilidades e exercer as mesmas funções que seus colegas do sexo masculino, desde o comando até os papéis da linha de frente, como também trazem valor acrescentado às operações militares, como perspectivas adicionais no planejamento e execução de operações e na tomada de decisões-chave.

5. A APLICAÇÃO DA TRANSVERSALIZAÇÃO DE GÊNERO NO CASO COLÔMBIA

Um exemplo claro da importância da participação das mulheres em processos de paz se dá pela efetividade na realização de acordos de paz por grupos da sociedade civil, incluindo organizações de mulheres, nos quais há 64% menos probabilidade de falhar (NILLSON, 2012), pois quando as mulheres participam nos processos de paz, o acordo resultante é 35% mais propenso a durar pelo menos 15 anos (O'REILLY, 2015).

Para demonstrar o papel decisório e efetivo da participação feminina em processos de paz, o presente trabalho traz dados referentes a utilização de *peacekeepers* mulheres para a efetivação de acordo realizado através de *peacemaking* entre a Colômbia e as FARC em 2016, o qual estabeleceu exemplo internacional de grande valor para o envolvimento das mulheres em negociações que desejam obter a paz.

Quando as negociações formais foram abertas em Cuba em novembro de 2012, apenas um dos vinte negociadores era mulher. Em 2013, líderes da sociedade civil organizaram uma Cúpula Nacional de Mulheres e Paz para exigir um processo de paz inclusivo e, até 2015, as mulheres representavam 20% da equipe de negociação do governo e 43% dos delegados das FARC.

As mulheres contribuíram para o processo de paz em todos os níveis, inclusive por meio de subcomissões oficiais - notadamente a primeira Subcomissão de Gênero - e por papéis influentes no Escritório do Alto Comissariado para a Paz do governo.

Essa mobilização demonstrou que a participação das mulheres em ambos os lados da mesa formal de negociação e na sociedade civil foi crucial para garantir o sucesso dos esforços colombianos de pacificação com as FARC.

As mulheres usaram seus assentos na mesa para discutir os principais problemas das comunidades afetadas, incluindo a restituição de terras e o direito à justiça e reparações para as vítimas. Elas incluíram com sucesso disposições no acordo sobre os direitos das mulheres, meninas e populações indígenas que procuravam garantir igualdade de acesso à propriedade para as mulheres rurais, promover a participação política das mulheres, criar medidas para prevenir a violência baseada em gênero e repreender a anistia por crimes de violência sexual.

Além disso, as mulheres melhoraram a situação de segurança nas cidades de todo o país, mediando os cessar-fogo locais, convencendo os guerrilheiros a retirar barreiras impedindo a passagem de pessoas, alimentos e remédios e negociando a libertação de reféns o que mitigou o ciclo contínuo de violência e diminuiu a pressão externa sobre as partes negociadoras.

6. O PLANO NACIONAL DE AÇÃO COMO FORMA DE OPERACIONALIZAÇÃO DA AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA NO BRASIL

Historicamente, o Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) foi elaborado em 2004 o qual encontra-se, atualmente, em sua terceira edição. Foi apenas em 2009 que o Conselho de Segurança das Nações Unidas recomendou que os Estados-Membros da organização elaborassem Planos Nacionais de Ação (PNAs) ou outras medidas no âmbito doméstico com o objetivo de promover a implementação da Resolução 1325 (2000), demonstrando que o Brasil realizava avanços antes mesmo da implementação de seu PNA.

O Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança brasileiro teve sua elaboração iniciada em outubro de 2015, sendo lançado em 8 de março de 2017 com vigência de 2 anos. Em 2018, com o processo de revisão do Plano, este teve a extensão de sua vigência prolongada por período adicional de 4 anos, a contar de março de 2019.

Fundamenta-se o PNA em dois objetivos: (1) a transversalização de gênero em todas as ações levadas a cabo pelo país no âmbito da paz e da segurança internacionais; e (2) o empoderamento de mulheres e meninas como agentes promotores da paz duradoura dentro destes objetivos.

Dentro dos objetivos supra mencionados, o Plano estrutura-se em quatro áreas fundamentais consideradas essenciais para a consolidação de uma contribuição para a paz e segurança internacionais voltada para a transversalização de gênero e para o empoderamento de mulheres e meninas, a saber: a) Participação: Aumentar e qualificar a presença de mulheres em atividades relacionadas à paz e à segurança; b) Prevenção e Proteção: Proteger os direitos humanos de todas as mulheres e meninas e prevenir contra a violência baseada em gênero nas situações de conflito, pré ou pós-conflito em que o Brasil atua; c) Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária: Fortalecer a perspectiva de gênero na atuação do Brasil nesses contextos, levando em conta os impactos diferenciados dos conflitos armados sobre homens e mulheres, de modo a alcançar uma paz sustentável; d) Aprofundamento, Sensibilização e Engajamento: Aprofundar e difundir o conhecimento na sociedade brasileira sobre a agenda MPS, sensibilizando-a acerca da sua importância; e a engajar os atores relevantes na implementação do PNA, ampliando-se a cooperação com a sociedade civil.

Por fim, quanto à vigência, implementação monitoramento e avaliação do PNA brasileiro, tem-se o seguinte:

Os Ministérios responsáveis pela execução do presente Plano, em seus respectivos âmbitos, estabelecerão mecanismos de acompanhamento de sua implementação. Divulgarão, ao final de cada ano, relatórios sobre as medidas tomadas para cumprimento dos objetivos e atividades nele previstos, os avanços alcançados e desafios identificados. 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.

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. (Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, 2017).

Desta forma, ao longo do documento, percebe-se a intenção do governo brasileiro de que atitudes sejam tomadas para a mudança de paradigma social quanto a inserção da mulher em atividades ligadas a paz e segurança.

Apesar disso, os Planos Nacionais de Ação (PNAs) solicitados pela ONU são documentos que deveriam ser desenvolvidos pelos Estados para definir políticas e estratégias para a operacionalização dos compromissos assumidos a partir da Resolução 1325, razão pela qual o Plano Nacional de Ação brasileiro demonstra-se como um documento materialmente ineficaz.

Em suma, a baixa participação da sociedade civil na implementação do PNA, o pouco incentivo à sensibilização sobre esta agenda em nível doméstico e os obstáculos metodológicos para o monitoramento do plano - somados aos entraves políticos, orçamentários e estruturais que as instituições nacionais enfrentam - podem limitar severamente a sua implementação e, conseqüentemente, o progresso da agenda MPS no Brasil. (DRUMOND; REBELO)

Desta maneira, ressalta-se que a mera formalização da criação de um Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança no qual não há previsões claras de implementação de ações com prazos para cumprimento, sanções para o descumprimento e efetiva fiscalização governamental em nada causam mudanças nacionais que impactarão o ambiente internacional.

Conclui-se, portanto, que a falta de alocação de recursos específicos para a implementação da agenda, as limitações para a implementação de suas propostas

bem como a falta do envolvimento de fato da sociedade civil, a não especificação de mecanismos de fiscalização efetivos e de transparência no portal para as consultas online, dentre outros aspectos que poderiam ser abordados para a criação de políticas de gênero mais efetivas (DRUMOND; REBELO, 2018), evidenciam fatores limitadores do PNA brasileiro, fazendo com que, conseqüentemente, haja o enfraquecimento da concretização da agenda MPS, pois sua forma de operacionalização se demonstra, concretamente, ineficiente.

Ainda, a extensão da vigência de um Plano de Ação Nacional que não possui concretude para sua efetivação demonstra a falta de comprometimento com a Agenda Mulheres, Paz e Segurança em âmbito nacional, com visível preocupação em relação a formalização de documentos que apenas aparentem igualdade de gênero.

Neste viés, poder-se-ia dizer que a falta de PNAs desenvolvidos de forma suficiente para o aumento de mulheres em nível nacional em atividades relativas a paz e segurança, à exemplo do Brasil, é fator que impacta o objetivo destacado no ponto 8 do A4P, ressaltando a necessidade da criação adequada de PNAs e da menção a agenda MPS nos endossos quanto a Declaração, razão pela qual apresenta-se a seguir uma análise da Declaração brasileira.

O endosso brasileiro da Declaração de Compromissos Compartilhados, a qual reflete os compromissos estabelecidos no *Action for Peacekeeping*, se deu em 11 de setembro de 2018. O documento foi feito pelo Embaixador Nelson Antônio Tabajara de Oliveira, à época Subsecretário Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte do Ministério das Relações Exteriores.

A Declaração inicia ressaltando que a participação brasileira em operações de paz reflete o compromisso da política externa do país com o multilateralismo e com o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. Enfatiza que o envolvimento do Brasil sempre esteve em consonância com os princípios básicos das operações de paz: consentimento entre as partes, a imparcialidade e o mínimo uso da força, exceto em legítima defesa, defesa do mandato ou defesa de civis. Apresenta que mais de 55.000 civis, policiais e militares brasileiros já participaram em cerca de 50 operações de paz nos últimos 70 anos.

O Embaixador destaca a atuação brasileira ao co-presidir o grupo temático sobre *peacebuilding* para a iniciativa do *Action for Peacekeeping* e endossa a Declaração de Compromissos Compartilhados como um horizonte a ser buscado para aumentar sua eficiência nas operações de paz e adaptá-las aos desafios contemporâneos. Ainda, a Declaração reconhece que as missões de paz têm enfrentado crescentes desafios humanitários, políticos e de segurança.

Entretanto, o documento não menciona o compromisso com a agenda Mulheres, Paz e Segurança, nem o Plano Nacional de Ação brasileiro de 2017 para implementação de estratégias da agenda, deixando o assunto fragilizado.

Em contrapartida, países como a Itália, Espanha, Guiné Equatorial, Finlândia, Holanda, Camboja, Bélgica, Mali, Filipinas, Índia, Suécia, Argentina e Japão em suas declarações de endosso ao documento demonstraram preocupação expressa com a participação de mulheres nas operações de paz.

Portanto, percebe-se a importância de abordar a Agenda Mulheres, Paz e Segurança nos endossos realizados pelos Estados-Membros à iniciativa A4P bem como da implementação dos Planos Nacionais de Ação efetivos, ou seja, planos que concretizem ações para a total, igual e significativa participação das mulheres, integrando perspectiva de gênero em todos os estágios de processos de paz.

7. CONCLUSÃO: AVANÇOS NA AGENDA

Os avanços em relação a agenda MPS são lentos e graduais, uma vez que os esforços não dependem apenas das Nações Unidas para se concretizarem, mas também dos Estados-Membros e da sociedade civil. Neste cenário, os Planos Nacionais de Ação se revelam como um importante mecanismo de concretização da agenda Mulheres, Paz e Segurança, pois devem visar uma mudança interna, a partir dos Estados-Membros, tendo em vista ser a construção de gênero intrínseca a cada sociedade. Desta forma, é necessário que as mudanças aconteçam de baixo para cima, ou seja, a concretização da agenda MPS dentro dos Estados-Membros deve ocorrer para refletir no âmbito internacional.

Deste modo, faz-se necessária uma maior conscientização não só acerca da agenda MPS, como da necessária implementação dos PNAs de forma a concretizar compromissos assumidos perante a comunidade internacional, para o melhor desempenho dos contingentes nas missões de paz, destacada a importância de mencionar a agenda Mulheres, Paz e Segurança na Declaração de endosso do *Action for Peacekeeping*.

Por fim, o Brasil se tornou em 2017 o quarto país da América do Sul a dispor de um PNA, após o Chile, em 2009, e Argentina e Paraguai, em 2015, demonstrando ser de extrema relevância a elaboração de um Plano Regional de Ação para a implementação da agenda MPS no Âmbito da América Latina.

REFERÊNCIAS

BOUVIER, Virginia M. **Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process**. New York: UN Women, 2016.

BRASIL. **Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**. Brasília, março de 2017.

DRUMOND, Paula e REBELO Tamyá. **Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação**. INSTITUTO IGARAPÉ. Rio de Janeiro, março de 2018.

DRUMOND, Paula e REBELO Tamyá. **Mulheres, paz e segurança” no Brasil: o debate que não pode morrer**. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/mulheres-paz-e-seguranca-no-brasil/>>. Acesso em: 18/06/2019

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. Rio de Janeiro, março de 2018.

GIANINNI, Renata Avelar; FOLLY, Maiara; LIMA, Mariana Fonseca. **Situações extraordinárias: a entrada de mulheres na linha de frente das Forças Armadas Brasileiras**. INSTITUTO IGARAPÉ. Rio de Janeiro, Agosto de 2017. p. 5 e 6.

GIANINNI, Renata Avelar. **Promover Gênero e Consolidar a Paz: a experiência brasileira**. INSTITUTO IGARAPÉ. Rio de Janeiro, setembro de 2014. p.12.

METZNER, Barbara. **O Relatório Nyakhat como resposta institucional da Organização das Nações Unidas aos casos de abuso e exploração sexual em missões de paz e reconstrução pós conflito**. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca/14060-plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca>>. Acesso em: 12/06/2019.

NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 1325**. Outubro, 2000.

NILSSON, Desirée (2012) *Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace, International Interactions*, 38:2, 243-266, DOI: 10.1080/03050629.2012.659139

ONU Mulheres. **Manual Formação de facilitadores Gênero e Mulheres, Paz e Segurança**. INSTITUTO IGARAPÉ. Rio de Janeiro, março de 2018.

O'REILLY, Marie; Ó SÚILLEABHÁIN, Andrea; and Paffenholz, Thania. **"Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes"**, New York: International Peace Institute, June 2015.

PAFFENHOLZ, Thania. et al. **Report Making Women Count - Not Just Count Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations**. Geneva: Inclusive Peace and Transition Initiative (The Graduate Institute of International and Development Studies) and UN Women, April 2016

PAMPELL-CONAWAY, Camille; SHOEMAKER, Joplynn. **Women in United Nations Peace Operations: Increasing Leadership Opportunities**. *Women in International Security briefing paper*, Georgetown University, Washington,, Julho 2008.

Peace Operations Training Institute. **Gender Perspectives in United Nations Peacekeeping Operations**. 2012.

Peace Women. **National Action Plans for the Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security**. 2019. Disponível em: <<https://www.peacewomen.org/member-states>>. Acesso em: 10/06/2019.

PHILIPIN, Renato Augusto de Alcantra. **Força Aérea Brasileira: Mulheres, Paz e Segurança**. Rio de Janeiro, 2016.

RESENDE, Stella. **Uma Questão de Gênero: Mulheres, Forças Armadas e Operações de Paz**. Caderno de Relações Internacionais, v.11, n.2, 2017.

SELIMOVIC, Johanna Mannergren; BRANDT, Åsa Nyquist; JACOBSON, Agneta Söderberg. **Equal Power – Lasting Peace Obstacles for women’s participation in peace processes**. Åsa Carlman. Suécia: 2012.

THE KIVINNA TILL KIVINNA FOUNDATION. **Women’s Equal Participation**. Disponível em: <<https://kvinnatillkvinna.org/about-us/what-we-do/participation/>>. Acesso em: 20/06/2019.

UN WOMEN. **In Focus: Women, peace and security**. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-peace-security>>. Acesso em: 18/05/2019.

UN WOMEN. **Report Making Women Count - Not Just Counting Women: Assessing Women’s Inclusion and Influence on Peace Negotiations**. Disponível em: <<https://www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-UN-Women-Report-Making-Women-Count-60-Pages.pdf>>. Acesso em: 10/06/2019.

UN WOMEN. **Women’s Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence**. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/03AWomenPeaceNeg.pdf>>. Acesso em: 05/06/2019.

Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028, Department of Peace Operations, United Nations. **Peace Agreement Between the Government of Colombia and the Revolutionary Armed Forces of Colombia**.

New York, 2016. Disponível em: <<https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes/colombia>>. Consulta em: 06/06/2019.

UNITED NATIONS. **Action for Peacekeeping. Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations.** 16/08/2018. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>>. Acesso em: 20/06/2019.

UNITED NATIONS. **Female military.** Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/female-military>. Acesso em: 20/06/2019.

UNITED NATIONS. **Action for Peacekeeping (A4P).** 2018. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>>. Acesso em: 05/06/2019.

United Nations Peacekeeping. **PROMOTING WOMEN, PEACE AND SECURITY.** Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/promoting-women-peace-and-security>>. Acesso em: 10/06/2019.