

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO**  
***ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO***

JÚLIA GOMES LOPES GONÇALVES

**Um estudo sobre o processo de elaboração do Plano  
Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**



Rio de Janeiro  
2024

JÚLIA GOMES LOPES GONÇALVES

**A elaboração do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança: um estudo sobre o papel do Ministério da Defesa**

Texto apresentado como Projeto de Pesquisa de Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Militares do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

**Orientador:** Prof. Dr. Guilherme Moreira Dias

Rio de Janeiro

2024

G635e

Gonçalves, Júlia Gomes Lopes.

Um estudo sobre o processo de elaboração do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança. / Júlia Gomes Lopes Gonçalves. —2023.

86 f. : il. ; 30 cm

Orientação: Guilherme Dias.

Dissertação (Mestrado em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.

Bibliografia: f. 81-86

1. Agenda Mulheres. 2. Paz e Segurança. 3. Plano Nacional de Ação. 4. Transversalização de Gênero. 5. Ministério da Defesa. I. Título.

CDD 341

# JÚLIA GOMES LOPES GONÇALVES

UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE AÇÃO SOBRE MULHERES, PAZ E SEGURANÇA.

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.


Aprovada em 30 de janeiro de 2024.

## BANCA EXAMINADORA



---

GUILHERME MOREIRA DIAS – Prof Dr – Presidente  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME

Documento assinado digitalmente  
 HUGO BRAS MARTINS DA COSTA  
Data: 09/02/2024 10:34:42-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


---

HUGO BRAS MARTINS DA COSTA – Prof Dr – Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME



---

EDUARDA PASSARELLI HAMANN – Prof Dr – Membro  
Fundação Getúlio Vargas - FGV

Documento assinado digitalmente  
 JULIA GOMES LOPES GONCALVES  
Data: 09/02/2024 17:48:11-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Ciente

---

JÚLIA GOMES LOPES GONÇALVES – Postulante  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME

## AGRADECIMENTOS

Não poderia começar os meus agradecimentos sem agradecer à pessoa mais importante da minha vida, minha mãe. Obrigada por me apoiar, educar e incentivar desde que me entendo por gente, por fazer o possível (e às vezes, o impossível) para me ver feliz e realizada, tenho certeza de que não chegaria até aqui se não fosse pelo seu apoio incondicional. Obrigada por ser minha maior referência. Que orgulho eu tenho de ser sua filha.

Gostaria de agradecer ao Kevin, que, antes mesmo da aprovação no mestrado, me apoiou e torceu durante todo o processo seletivo, me ajudando sempre que precisava. Obrigada por dividir esses dois anos comigo e por me acolher e me acalmar nos momentos em que me desesperava com a inexatidão do futuro. E é claro, obrigada por cada ajuda na formatação de trabalho e, em especial, das referências.

À Nath e à Pri por dividirem surtos, alegrias, inseguranças e conquistas. É lindo ver como, mesmo escolhendo caminhos e instituições tão distintas entre si, nunca deixamos de nos apoiar e torcer umas pelas outras. Como sou grata pela amizade de vocês.

Não poderia deixar de agradecer aos meus companheiros nessa jornada por todos os momentos e risadas compartilhados, teria sido muito mais difícil sem cada um de vocês. À Malu pela amizade, pelas conversas e infinitas idas à ECEME. Ao Henrique e à Carol por todas as trocas nesses dois anos, por serem os melhores parceiros de viagens que eu poderia pedir e por todo o carinho e acolhimento. À Kau por ser minha companheira de surtos, conversas e escritas de artigos. E a todos os outros colegas que dividiram a sala de aula e a vida comigo nesse período desafiador para todos nós.

Gostaria de agradecer ao LabPOP, que já conquistou tanta coisa em seu primeiro ano de existência e isso não teria sido possível sem cada um dos LabPOPers. À Mari, por dividir o tema de pesquisa comigo, obrigada pela oportunidade de pensar a Agenda Mulheres, Paz e Segurança contigo. E à Débora, à Nicole, ao Hugo, ao Thi e, é claro, ao Prof. Dr. Guilherme que tornaram esse ano extremamente bem-sucedido, que o próximo ano seja ainda mais recompensador.

Queria deixar registrado meu carinho e gratidão pela orientação do Guilherme ao longo desses dois anos, essa dissertação só foi possível graças ao seu apoio e incentivo. Obrigada por nunca duvidar de mim e confiar desde o início nesse projeto, por me ajudar a me encontrar quando

me senti perdida e por se fazer presente mesmo com a distância. Foi um prazer dividir essa jornada com você.

À Escola de Comando e Estado-Maior e ao Instituto Meira Mattos por se tornarem minha segunda casa. Em 2021, quando tive o resultado do processo seletivo, eu não fazia ideia do quanto se tornariam especiais e importantes na minha vida. Gostaria de fazer um agradecimento especial ao Jairo que, nesses dois anos, fez de tudo para nos ajudar em cada uma das nossas demandas, por mais difíceis que elas parecessem, obrigada por toda a parceria, sentiremos sua falta no IMM. Gostaria de agradecer também a todo o corpo docente por todas as trocas dentro e fora da sala de aula, e à Shirley, à Helô e ao Durval por serem essenciais em absolutamente todas as etapas da vida acadêmica.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, a FAPERJ, pelo fomento dado a essa pesquisa ao longo de seus dois anos.

## RESUMO

A Agenda Mulheres, Paz e Segurança foi inaugurada em outubro de 2000 com a aprovação da Resolução 1325 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A partir de então, outras resoluções foram aprovadas e incluídas na agenda temática da organização, que tem por objetivo a transversalização de gênero na organização e nos locais em que atua, assim como o aumento quantitativo e qualitativo de mulheres em seu quadro. Com o maior engajamento da própria ONU, os Estados-membros começaram a ser incentivados a internalizar o conteúdo da agenda em seu ordenamento nacional por meio de ferramentas, como os Planos Nacionais de Ação. Dessa forma, o objetivo desta dissertação é compreender como se deu o processo de elaboração do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, desvendando a interação dos atores formuladores e seu papel na elaboração do plano, em especial do Ministério da Defesa, pioneiro na adoção da agenda em sua atuação com o desdobramento de contingentes para a MINUSTAH. Para isso, esse trabalho compreende o PNA enquanto uma política de promoção da igualdade de gênero na esfera doméstica e tem como delimitação temporal dois períodos compreendidos entre o ano de 2000 e 2017. Entre 2000 e 2015, o período de amadurecimento e, entre 2015 e 2017, o período de elaboração do plano. Após a compreensão, pode-se perceber que, embora a iniciativa cumpra com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, a versão do plano analisada ainda possui diversas lacunas e fragilidades, como a falta de mecanismos claros de monitoramento. Ainda, com relação às atividades de responsabilidade do Ministério da Defesa no documento, constatou-se ainda se concentram em questões relacionadas ao aumento de mulheres em operações de paz e em seu quadro, e no papel de treinamento e capacitação, não se atendo ao modo como essas atividades seriam instrumentalizadas na prática.

**Palavras-chave:** Agenda Mulheres, Paz e Segurança; Plano Nacional de Ação; Mulheres; Transversalização de Gênero; Ministério da Defesa

## ABSTRACT

The Women, Peace, and Security Agenda was inaugurated in October 2000 with the approval of Resolution 1325 by the United Nations Security Council. Since then, additional resolutions have been approved and included in the organization's thematic agenda, aiming at mainstreaming gender in the organization and the areas it operates, as well as achieving quantitative and qualitative increases in the representation of women within its ranks. With increased engagement from the UN itself, member states were encouraged to internalize the agenda's content in their national frameworks through National Action Plans. Therefore, this dissertation seeks to understand the process of developing the National Action Plan on Women, Peace, and Security, unveiling the interaction of formulating actors and their role in the development of the plan, particularly the Ministry of Defense, a pioneer in adopting the agenda through its deployment of contingents to MINUSTAH. The study considers the National Action Plan (NAP) as a policy promoting gender equality in the domestic sphere, with a temporal focus on two periods between 2000 and 2017: the maturation period from 2000 to 2015 and the plan development period from 2015 to 2017. It becomes evident that, although the initiative fulfills Brazil's international obligations, the analyzed plan still exhibits various gaps and weaknesses, such as the absence of clear monitoring mechanisms. Additionally, concerning the activities of the Ministry of Defense, it still primarily revolves around issues related to increasing women in peace operations and their ranks, as well as training and capacity-building, without specifying the practical implementation of these activities.

**Keywords:** Women, Peace and Security Agenda; National Action Plan; Women; Gender Mainstreaming; Ministry of Defense



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Adoção de PNAs no mundo.....	27
Figura 2 - Adoção de PNAs na América Latina.....	34

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
Problema de Pesquisa e Objetivos .....	10
Delimitação da Pesquisa.....	11
Referencial Metodológico.....	13
Estrutura da Dissertação.....	15
<b>1. Marco Analítico em Políticas Públicas, Agenda Mulheres, Paz e Segurança e Planos Nacionais de Ação .....</b>	<b>17</b>
1.1. Políticas Públicas .....	18
1.2. A Agenda Mulheres, Paz e Segurança.....	21
1.3. Planos Nacionais de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança .....	27
<b>2. O Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança: uma análise do documento .....</b>	<b>35</b>
2.1. A estrutura do plano .....	38
2.2. Objetivos estratégicos e os 4 pilares do PNA.....	41
2.3. Vigência, implementação, monitoramento e avaliação .....	48
<b>3. O Processo de Elaboração do Plano Nacional sobre Mulheres, Paz e Segurança ...</b>	<b>51</b>
3.1. Período de Amadurecimento Interno.....	51
3.2. Período de Elaboração do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança .....	57
3.2.1. A Comissão de Gênero do Ministério da Defesa .....	57
<b>4. O Papel do Ministério da Defesa na elaboração do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança.....</b>	<b>67</b>
4.1. Pilar: Participação .....	67
4.2. Pilar: Prevenção e Proteção.....	72
4.3. Pilar: Consolidação da Paz e Ajuda Humanitária .....	74
4.4. Pilar: Sensibilização, Engajamento e Aprofundamento .....	75
4.5. Resultados .....	76
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>81</b>

## INTRODUÇÃO

A agenda Mulheres, Paz e Segurança (agenda MPS) das Nações Unidas foi inaugurada em outubro de 2000, com a aprovação da Resolução 1325 pelo Conselho de Segurança (CSNU). Tal resolução se tornou um marco na organização ao garantir a proteção de mulheres e meninas nos conflitos armados. Além disso, defende que mulheres devem ser incluídas e assumir papel central nos processos decisórios, a fim de se atingir uma paz mais sustentável e duradoura. Em um primeiro momento, a atuação da agenda era voltada, prioritariamente, para os contextos de conflitos, a participação das mulheres nas operações de paz em andamento e futuras, e as consequências dos conflitos armados para esta parcela da população. Com o tempo e relevância dados ao tema, observou-se a expansão da agenda MPS entre os anos de 2008 e 2019, quando nove outras resoluções foram aprovadas pelo CSNU, ampliando o seu escopo e áreas de atuação, assim como os assuntos e compromissos estabelecidos.

Ao introduzir e institucionalizar o princípio da transversalização de gênero (*gender mainstreaming*, em inglês) na área de paz e segurança internacionais, a Resolução 1325 explicita a relevância dada à agenda temática. A transversalização de gênero versa sobre a necessidade de considerar e avaliar os impactos e implicações de qualquer ação para homens e mulheres. Nesse contexto, considera-se legislações, políticas e programas, de modo que todas as percepções, experiências, conhecimentos e interesses das mulheres sejam, não só respeitados, mas também sejam prioridades nas tomadas e implementações de decisões políticas (Karim; Beardsley, 2013, p. 465). Assim, o princípio foi introduzido no tema de operações de paz, principalmente no que diz respeito à lente para analisar os conflitos e propor soluções por meio de uma perspectiva sensível ao gênero em todo o processo de elaboração de políticas voltadas para a manutenção da paz e da segurança.

Portanto, desde 2000 a organização vem implementando medidas para um maior engajamento de mulheres nas questões envolvendo a paz, não mais limitadas à participação feminina nos contingentes, mas também incentivando seu empoderamento em outras áreas, como a econômica e a trabalhista. Assim, a agenda representa um marco normativo significativo ao introduzir a transversalização das perspectivas de gênero e ao reconhecer os diferentes impactos dos conflitos para cada grupo de gênero. Ainda, esta não se limita ao contexto da ONU, ou seja, para sua operacionalização e para que seus compromissos fossem cumpridos integralmente, se tornava necessária a participação ativa dos Estados-membros, já que as resoluções do Conselho de Segurança são de cumprimento obrigatório (ONU, 1945).

Tal participação deveria priorizar a elaboração de medidas para aplicar a agenda em território nacional.

Dessa forma, surgem os planos nacionais de ação (PNAs) que funcionam enquanto ferramenta estratégica para os formuladores de políticas públicas, de forma que consigam traduzir os compromissos internacionais da agenda para o plano doméstico. E, a partir de 2004, os PNAs se tornam prioritários para a ONU, com cada vez mais países elaborando e adotando seus documentos, e com a própria organização incentivando sua adoção para uma implementação efetiva da agenda. Para além do contexto nacional, seus objetivos podem e devem ser estendidos para contextos regionais, por meio de outras organizações e comunidades internacionais. Assim, temos planos temáticos na Liga dos Estados Árabes<sup>1</sup>, União Europeia<sup>2</sup>, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>3</sup>, Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS)<sup>4</sup>, Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)<sup>5</sup>, Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLR)<sup>6</sup>, Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS)<sup>7</sup>, Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)<sup>8</sup> e Fórum das Ilhas do Pacífico<sup>9</sup>. O continente americano se configura como o único continente que ainda não elaborou um plano regional sobre a agenda Mulheres, Paz e Segurança.

No contexto brasileiro, o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança foi elaborado ao longo de 2016 e, posteriormente, adotado em 2017. Seu processo de elaboração contou com um grupo de trabalho bastante diversificado, com a participação de ministérios, secretarias e, também, da sociedade civil. Este possui objetivos específicos e se debruça em diversos pontos contemplados na agenda, levando sempre em consideração o cenário nacional e regional em que o Brasil está inserido. A participação dos atores em questão influencia, automaticamente, nas discussões de elaboração e nos objetivos estratégicos incluídos no plano brasileiro. Em termos de políticas públicas, é este documento que explicita as prioridades dos

---

<sup>1</sup> <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/RAP-2015-2030-LAS.pdf>

<sup>2</sup> [https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/ST\\_11031\\_2019\\_INIT\\_en.pdf](https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/ST_11031_2019_INIT_en.pdf)

<sup>3</sup> [https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/20180920\\_180920-WPS-Action-Plan-2018.pdf](https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/20180920_180920-WPS-Action-Plan-2018.pdf)

<sup>4</sup> [https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/PAPS-Guidelines-on-Women\\_-Peace-and-Security-ENG1.pdf](https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/PAPS-Guidelines-on-Women_-Peace-and-Security-ENG1.pdf)

<sup>5</sup> <https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/RAP-2018-2022-SADC.pdf>

<sup>6</sup> <https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/RAP-2018-2023-IGGLR.pdf>

<sup>7</sup> [https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/PAR-1325-Dec-2018\\_2020-2024-ECCAS.pdf](https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/PAR-1325-Dec-2018_2020-2024-ECCAS.pdf)

<sup>8</sup> <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/32-ASEAN-Regional-Plan-of-Action-on-Women-Peace-and-Security.pdf>

<sup>9</sup> <https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/RAP-2012-2015-Pacific.pdf>

atores e do próprio Estado, além de delinear os possíveis caminhos de instrumentalização deste em ambos os contextos, tanto nacional, quanto internacionalmente.

### **Problema de Pesquisa e Objetivos**

Os estudos sobre questões de gênero envolvendo defesa e segurança se adensam nos últimos anos, em especial, devido à importância da Resolução 1325 e à subsequente agenda Mulheres, Paz e Segurança. A elaboração de um PNA tem por objetivo gerar ações estratégicas que possam definir prioridades, estabelecer responsabilidades e prazos a serem cumpridos, assim como identificar recursos disponíveis e atores fundamentais para a implementação da agenda no plano doméstico, principalmente em relação à transversalização de gênero na política externa e de defesa dos Estados (Giannini, 2016, p. 03). Assim, entende-se que, muito mais do que um estudo realizado, o plano busca realizações no nível estratégico e em políticas públicas derivadas de seus objetivos estratégicos.

Embora a maior parte das análises possa priorizar as consequências de sua implementação e sua efetividade ou não no cenário público, é importante dar um passo atrás e analisar o processo que deu origem a ele, priorizando os atores envolvidos na narrativa, até para que outros estudos possam se valer desta base mais normativa, que repercute nas fases de implementação e avaliação, por exemplo. Assim, é necessário analisar o processo de elaboração do PNA em si, compreendendo como os pontos da agenda foram internalizados e quais deles foram escolhidos para compor o documento, pois devem se adequar ao contexto interno em questão para que seja eficiente, embora esta questão possa dar origem a um trabalho futuro (Giannini, 2016, p. 04). Portanto, a pergunta-problema deste trabalho é: *Enquanto política pública de promoção da igualdade de gênero, de que forma se deu o processo de elaboração do PNA brasileiro?*

Para buscar responder à pergunta em questão, utilizaremos o próprio processo de elaboração e o documento enquanto fonte bibliográfica primária. Portanto, o objetivo geral deste trabalho é *entender o processo de formulação do PNA brasileiro sobre MPS*, com base em seu processo e atores; enquanto que seus objetivos específicos giram em torno de (1) *apresentar o ciclo de políticas públicas para entender como o plano se inclui neste propósito*, (2) *investigar como se deu o processo de formulação do plano*, (3) *elucidar a participação dos*

*atores envolvidos e suas interações, (4) apresentar os atividades de responsabilidade do Ministério da Defesa no documento.*

### **Delimitação da Pesquisa**

Como introduzido brevemente no ponto anterior, existem inúmeras possibilidades de se pesquisar e analisar um plano nacional. Olhares puramente sobre políticas públicas são possíveis, principalmente em análises pós-documento, em que sua eficiência, ou não, é testada. Ainda, um olhar essencialmente de gênero também é possível, devido ao histórico da Agenda MPS e as características buscadas no plano de equilíbrio de gênero e transversalidade de gênero. Entretanto, a pesquisa busca unir as duas questões supracitadas, ao analisar o plano enquanto uma política pública para a promoção de gênero nas áreas de paz, defesa e política externa.

O Brasil, enquanto ator que opera no sistema internacional possui um histórico positivo no que tange seu compromisso com o multilateralismo, vide a participação da delegação brasileira na Conferência de São Francisco, com a diplomata Bertha Lutz (ONU, 2016). Por isso, buscar entender o processo de formulação do plano é analisar a internalização formal das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil em fóruns internacionais (Balbino, 2022, p. 103). É essencial compreender que, embora a criação do PNA seja um processo delimitado no tempo e no espaço, as dinâmicas iniciadas com a adoção da agenda Mulheres, Paz e Segurança são essenciais no processo de elaboração. Por isso, para fins de análise, será considerado o período de amadurecimento entre 2000 e 2015. Em 2015, o Brasil anunciou para a comunidade internacional sua decisão de elaborar um plano nacional para implementar a agenda internamente, e esse é o período de elaboração analisado após o período de amadurecimento interno (Brasil, 2017, p. 25; Balbino, 2022).

Foi somente a partir de janeiro de 2016 que o grupo interministerial começou suas reuniões, conversas e sessões plenárias para a efetiva elaboração do plano em questão, que só viria a ser lançado no ano de 2017 (Brasil, 2017, p. 34). Assim, a escolha temporal foi realizada em dois momentos, o primeiro começa em 2000 e vai até 2015, e o segundo começa no ano de 2015, com a intenção verbal e oficial de sua elaboração, até o ano de 2017, quando o documento completo foi anunciado e lançado pelo Governo. A escolha da compreensão das atividades de responsabilidade do MD em um dos objetivos específicos busca elucidar sua participação no conteúdo do plano, ao levar em consideração a prioridade estratégica da própria agenda em

priorizar a política de defesa dos países. Por fim, a escolha da temática em questão versa com as possibilidades de analisar um processo ainda pouco analisado na academia, com ressalva para o trabalho da diplomata Viviane Balbino “Terá a paz rosto de mulher? Uma análise da perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas”, de 2022, que propõe uma análise completa sobre a atuação brasileira, como um todo, a respeito da agenda e inclui seções sobre o PNA.

Este trabalho, portanto, se propõe a analisar as dinâmicas que possibilitaram e culminaram no Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, de 2000, até o ano de seu lançamento, em 2017. Para as Ciências Militares, a pesquisa possui relevância pelo fato do engajamento de mulheres nas forças armadas ser uma das prioridades do PNA, assim como da política de defesa de forma geral, motivo pelo qual o Ministério da Defesa fez parte do grupo interministerial. Ademais, a relevância do próprio plano enquanto política pública é essencial, também, ao considerar sua revisão e a elaboração da segunda edição do plano nacional sobre mulheres, paz e segurança.

### **Referencial Metodológico**

Para se chegar ao objetivo da dissertação em questão, seria possível optar pelas mais diversas ferramentas metodológicas existentes no campo das ciências sociais e, sem dúvidas, o método escolhido geraria amplas possibilidades de pesquisa. Para o escopo deste trabalho, optou-se por realizar um estudo de caso, método que possibilita a compreensão aprofundada do fenômeno apresentado. O estudo de caso examina eventos e fenômenos de modo a extrapolar temas centrais e resultados que possam ser aplicados em outros casos, e é uma ferramenta muito importante em pesquisas qualitativas, como a que esse trabalho se propõe a realizar. Como todo método de análise, o estudo de caso possui condições a serem contempladas para que a pesquisa seja elegível à sua utilização; nesse sentido, essa pesquisa busca contemplar alguns pontos.

Perguntas de pesquisa que se iniciam com *como* e *por que* são mais recomendadas para a utilização do estudo de caso, pois possibilitam uma análise mais detalhada do fenômeno a ser estudado (Yin, 2001). No caso da pergunta deste trabalho, o *de que forma* vai de acordo com essa primeira condição a ser cumprida, pois tem por objetivo entender o modo, o *como* do processo. A análise, em um estudo de caso, é mais verticalizada, pois a lente se aprofunda apenas no fenômeno e nas interações que resultaram nele. O estudo de caso, ao considerar o

tipo de controle que se busca ter sobre os eventos, considera eventos contemporâneos que não se tem controle sobre os comportamentos dos atores envolvidos (Yin, 2001). Em estudos de caso único, é possível que sejam mais descritivos, pois se concentram em analisar verticalmente um único fenômeno, apresentando todas as etapas e proposições avaliadas no processo e esgotando as reflexões feitas acerca dele. Ainda, podem ser mais interpretativos, à medida que se concentram nas conclusões extraídas das fontes utilizadas (Gerring, 2017, p. 46), resultando em um material rico que também servirá de fonte para futuras pesquisas a serem realizadas sobre o assunto.

No caso do processo de elaboração do Plano Nacional sobre Mulheres, Paz e Segurança, a análise é realizada em um evento recente em que as interações entre os ministérios foi decisiva no documento final, e espontâneas, pois, embora tenham seguido diretrizes protocolares e institucionais, ocorreram ao longo das reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial.

Por conta dessa característica, analisa-se processos delimitados no tempo e no espaço, de modo que seja possível determinar e analisar todas as suas fases, considerando as dinâmicas e os atores envolvidos. E, como um processo delimitado e que já tenha sido encerrado, com a versão final do plano sendo entregue e lançada no ano de 2017, é possível realizar um estudo de caso por meio de uma pesquisa aprofundada sobre o objeto proposto, com uma pesquisa intensiva de um caso único (Gerring, 2017, p. 28). Propicia-se, também, extrair inferências que podem ser replicadas em outros casos e, como o processo de elaboração de revisão de um plano nacional é cíclico, esse estudo pode produzir inferências relevantes para o processo de revisão e reelaboração.

Sendo assim, esse trabalho se propõe a analisar o processo de formulação do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança utilizando o estudo de caso como método de análise. Por meio de revisão de literatura e de documentos oficiais e primários, pretende-se construir um entendimento que possibilite atingir os objetivos propostos para esse trabalho. Logo, busca-se compreender esse processo em sua totalidade, analisando as dinâmicas que culminaram na entrega do documento e nos atores participantes, assim como suas interações, já que o método possibilita essa compreensão vertical e aprofundada sobre o objeto de pesquisa.



## **Estrutura da Dissertação**

Com base no exposto, este trabalho busca explorar o processo de elaboração do Plano Nacional sobre Mulheres, Paz e Segurança, a partir de conceitos advindos da temática de gênero na ONU e da temática de políticas públicas, tendo em vista o propósito do documento. Nos próximos capítulos, buscaremos adensar as discussões sobre o plano e os atores envolvidos, com um destaque especial para o papel do Ministério da Defesa (MD).

Assim, o trabalho será estruturado da seguinte forma. O primeiro capítulo será o marco teórico, em que conceitos e definições serão construídos com base em bibliografia selecionada. O foco será nas conceituações sobre políticas públicas, agenda Mulheres, Paz e Segurança e, também, sobre planos nacionais de ação. Percebe-se que, para que as discussões possam ser adensadas no decorrer do capítulo, uma base teórica é necessária. Isso se dá pelos múltiplos conceitos existentes sobre os termos utilizados, a exemplo do termo *políticas públicas*, e que precisam ser esclarecidos a partir de literatura especializada. O objetivo deste capítulo é, portanto, construir as bases teóricas e conceitos a serem utilizados ao longo do presente trabalho.

O segundo capítulo apresentará o Plano Nacional de Ação sobre MPS, iniciando a nossa contextualização. Pretende-se analisar o plano em sua totalidade, versando sobre os autores e atores relevantes, os principais pontos abordados, e aprofundar o debate sobre a sua estrutura, adensando o que já foi apresentado no primeiro capítulo. Ao analisar o plano nacional enquanto documento final de política pública, os próximos capítulos discorrerão de maneira mais clara sobre o processo de formulação. Priorizou-se a apresentação do documento final antes de seu processo de formulação para que seja possível fazer o contraponto sobre o texto final e as interações que culminaram no mesmo.

Já no terceiro capítulo, serão analisadas, mais especificamente, as discussões e os processos que culminaram no PNA como documento final. Como já teremos analisado o plano, o trabalho se debruçará, nesse momento, em seu processo de elaboração de modo a investigar como se deu esse processo. Ainda, busca-se compreender, neste momento, como foi a participação e a interação entre os atores envolvidos, assim como suas intenções para com o plano. A ideia é entender motivo e como o documento final chegou naquela configuração, como as ideias, objetivos, parâmetros e metas foram construídos.

No quarto capítulo, o enfoque será na participação do Ministério da Defesa. Como a interação entre os atores já terá sido discutida no capítulo anterior, o objetivo deste é focar no Ministério em questão. Dessa forma, pretende-se aprofundar a compreensão nos pontos incluídos no documento por esse ator para a promoção de gênero em sua esfera, a partir das discussões e do documento completo, ambos analisados nos capítulos anteriores. E, por fim, teremos a última seção em que as considerações finais acerca da pesquisa serão apresentadas.

## **1. Marco Analítico em Políticas Públicas, Agenda Mulheres, Paz e Segurança e Planos Nacionais de Ação**

A agenda Mulheres, Paz e Segurança inaugurou um novo momento para a discussão sobre questões de gênero no cenário internacional. Por estar centralizada em uma das instituições internacionais mais relevantes atualmente, principalmente em assuntos que concernem aos direitos humanos, ao desenvolvimento e à paz internacionais, a agenda se tornou chave essencial na luta pelos direitos das mulheres e pela igualdade de gênero. Inauguraram, assim, conceitos fundamentais, como o conceito da transversalidade de gênero, que permeiam as discussões até hoje. Quase duas décadas depois da inauguração da agenda com a Resolução 1325, nove outras resoluções foram aprovadas pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e adensaram ainda mais a temática e os compromissos assumidos, tanto pela organização, quanto por seus Estados-membros.

Os planos nacionais de ação não eram, em um primeiro momento, listados enquanto uma das principais ferramentas de operacionalização da agenda no plano doméstico, sendo facultado aos Estados que decidissem seus próprios mecanismos de implementação, por isso o engajamento para sua elaboração não foi instantâneo. Porém, com o passar do tempo, o Secretário-Geral começou a dar mais relevância aos PNAs, de modo que, cada vez mais, os Estados e as organizações se engajaram com a questão. O que foi idealizado inicialmente como uma iniciativa nacional extrapolou esse âmbito e, atualmente, podem ser encontrados planos regionais de ação espalhados pelo globo. Nesse sentido, os planos, ao serem elaborados, se transformam em documentos relevantes de políticas públicas sobre gênero. Por estarem alinhados com compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil, refletem internamente os objetivos presentes no plano e funcionam enquanto modelo do que deve ser realizado e buscado nacionalmente.

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é apresentar três macro conceitos que utilizaremos ao longo dos próximos capítulos, discorrendo, assim, sobre o significado de políticas públicas, o que a caracteriza e o que é o ciclo de políticas públicas para definir os seus principais conceitos. Em um segundo momento, será apresentada a agenda Mulheres, Paz e Segurança e os seus principais conceitos, o contexto e seu objetivo. Por fim, será apresentado o que viria a ser um plano nacional de ação, quais são seus componentes, suas estruturas e seus objetivos. Pretende-se, então, construir um arcabouço analítico que será essencial para as análises a serem realizadas no decorrer dos próximos capítulos.

## 1.1. Políticas Públicas

Para que se possa começar a análise de um plano nacional de ação, é necessário trazer conceitos importantes acerca deste. Como consideramos, neste trabalho, o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança como uma política pública de promoção da igualdade e transversalização de gênero, é importante conceituar o que viria a ser uma política pública e o que viria a ser um plano nacional de ação. Sem que se faça isso, seria impossível promover uma investigação efetiva e uma análise completa acerca do tema em questão, principalmente ao considerar a amplitude de significados de *políticas públicas*. Ressalta-se, ainda, que esses significados não excluem uns aos outros, pelo contrário, são apenas diferentes lentes para analisar o mesmo fenômeno. Pois, muito mais do que um termo, *políticas públicas* se refere à uma subárea da grande área da Ciência Política (Brasil; Capella, 2016, p. 77).

Uma das mais conhecidas definições de *políticas públicas* foi proposta por Thomas Dye, descrevendo-a brevemente como “tudo o que o governo escolhe ou não fazer” (Dye, 1975, p. 2). Assume-se, assim, a centralidade do governo no papel de proponente de uma política pública específica. Entretanto, a área de políticas públicas possui este dilema que deve ser considerado no escopo deste capítulo. No que tange à centralidade dos atores no processo de decisão, existem duas abordagens distintas. Por um lado, a abordagem estadocêntrica foca nos atores estatais enquanto responsáveis e protagonistas na elaboração de uma política pública (Hecló, 1972; Dye, 1975; Howlett; Ramesh, 2003 *apud* Brasil; Capella, 2016, p. 75). Por outro lado, a abordagem multicêntrica considera outros atores, como organizações privadas e organizações não-governamentais, juntamente com atores estatais, no estabelecimento de políticas públicas (Secchi, 2012).

De acordo com a definição de Dye, as políticas públicas estão relacionadas à uma percepção, por parte do Estado, de um problema na sociedade. Nesse contexto, a ação a ser elaborada e posteriormente adotada para a mitigação do problema seria a política pública formulada pelos atores estatais. Entretanto, a falta de ação, ou a inação, do Estado frente a um problema também é política pública, de acordo com o proposto por Bachrach e Baratz (1962). Ainda, outras definições merecem destaque para o escopo deste trabalho, como a proposta por Lynn (1980), enquanto um conjunto de ações do governo que resultarão em efeitos específicos. Peters (1986) segue com o protagonismo dos governos e suas consequências na vida da população; e Laswell define, de forma mais ampla, que todas as decisões e análises de políticas

públicas buscam responder algumas perguntas: “quem ganha com o quê, por quê e que diferença faz” (Lynn, 1980; Peters, 1986 *apud* Souza, 2006, p. 24).

Políticas públicas podem ser entendidas como uma ação do Estado, que é orientada por objetivos específicos e reflete uma dinâmica de poder e de interesses (Farah, 2004, p. 47). Como consequência, sua elaboração reflete essas dinâmicas e interações de atores dotados de poder e vontade política. De modo geral, para o propósito deste trabalho, a definição considerada será a de Dye, especialmente pelo caráter central e protagonista dado ao governo e pela influência de suas decisões para a vida da sociedade em questão. Embora tenha este enfoque, outros atores também são considerados, embora não como protagonistas, ao analisarmos planos nacionais e, em especial, o PNA sobre MPS, em que veremos a participação, ainda que limitada, de parcela da sociedade civil, por meio do Instituto Igarapé e da própria ONU Mulheres. Porém, o processo de definição de um problema enquanto objeto de uma política pública não é rápido, tampouco fácil, isso porque a área de políticas públicas demanda conhecimentos gerais e específicos de outras áreas do conhecimento. No plano nacional de ação, por exemplo, percebemos que é preciso saber de questões de gênero e questões de direito internacional, por exemplo, por se tratar de instrumentalização de resoluções internacionais assinadas pelo Brasil.

No caso da abordagem proposta por Dye, os órgãos do governo dotam as políticas públicas em três aspectos diferentes: (1) o governo legitima a política, (2) a política do governo envolve universalidade, (3) o governo monopoliza a coerção na sociedade (Dye, 2011, p. 101 *apud* Puglia, 2021, p. 45). Adendo importante, porque, ao defender uma abordagem institucionalista, o autor acredita que os padrões das agências governamentais continuarão com o tempo.

Como políticas públicas são o que o governo escolhe ou não fazer, o elemento escolha é central, mas como isso é feito e como é feita a escolha em questão? Em primeiro lugar, significa a diferença entre ação e intenção, onde o primeiro seria o que de fato se faz a respeito de um assunto, enquanto o segundo diz respeito a intenção de se fazer algo, ou seja, a verbalização e promessa de ação (Brasil; Capella, 2016, p. 75). A partir disso, contextos de instabilidades internas podem atrapalhar o desenvolvimento de uma agenda prioritária sobre alguma temática, a depender das escolhas dos atores estratégicos envolvidos nesses processos. A exemplo do plano nacional de ação, a intenção de sua elaboração foi verbalizada em vários momentos, porém somente foi oficializada em 2015, enquanto o momento posterior de

formulação e implementação são os momentos de ação, em que a escolha por tornar a agenda temática em política pública foi feita.

Passando para um segundo momento da nossa discussão, já tendo conceituado o termo políticas públicas, abordaremos o Ciclo de Políticas Públicas a fim de entender cada um de seus estágios. Como todo modelo de análise, este também possui limitações. Entretanto, embora seja importante citar, analisar cada uma dessas fragilidades não é o objetivo deste trabalho<sup>10</sup>. É, portanto, uma ferramenta analítica que busca tornar clara, didática e até mesmo visual a discussão sobre o tema. A política pública, então, é composta por diferentes etapas em que cada uma possui características próprias. Ressalta-se ainda o equívoco em considerar que as fases sejam rígidas e sequenciais entre si, já que esta divisão pode ser muito mais fluída e não-sequencial (Raeder, 2015, p. 127). Como o ciclo não é estático, há diferentes formas de construí-lo, agrupando ou não cada uma de suas fases. A primeira proposta é de Harold Lasswell, em que o ciclo de políticas foi dividido em sete estágios, a saber: (1) informação; (2) promoção; (3) prescrição; (4) invocação; (5) aplicação; (6) término e (7) avaliação (Lasswell, 1971)

Já o ciclo de políticas proposto por Howlett e Ramesh sintetiza e agrega as etapas enquanto um ciclo de revisão, com atores específicos responsáveis por cada uma das etapas. Ainda, não só os atores se diferenciam, como os processos, ferramentas e as próprias discussões, já que cada etapa possui um objetivo próprio dentro deste ciclo de revisão (Puglia, 2021, p. 66-67). Portanto, o modelo contaria com as seguintes etapas: (1) elaboração da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação.

No modelo de Howlett e Ramesh, acredita-se que a política parte da compreensão detalhada de um problema, passa pelo processo de proposição de recomendações e tomada de decisão e continua para a implementação, para então ser avaliada e iniciar um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política, como um ciclo realmente (Baptista; Rezende, 2015, p. 227). Portanto, para que o ciclo de políticas públicas se inicie, é importante conhecer a fundo a temática que se pretende endereçar, e, a partir de então, outros atores participarão do processo, de modo a adensar as discussões e posteriores resultados. Assim, o primeiro passo é perceber o problema e formar a agenda.

---

<sup>10</sup> Para mais informações sobre as fragilidades do ciclo de políticas públicas, ver: JENKINS-SMITH, H.C.; SABATIER, P.A. The study of public policy processes. In: JENKINS-SMITH, H.C.; SABATIER, P.A. (Orgs.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder, Westview Press, 1993.

Um plano nacional de ação, então, começa por esta mesma etapa inicial de verificação e formulação da agenda, e nesse caso, englobando questões específicas analisadas previamente. Seu conteúdo pode ser sobre a educação, o meio ambiente, as questões envolvendo gênero em uma determinada instância, mas também pode ser toda e qualquer temática percebida enquanto relevante e estratégica pelo governo ou por organizações e instituições. Tendo em vista essa conceituação, esta dissertação se apoiará nas duas primeiras etapas do ciclo de políticas públicas, ou seja, a fase de formação da agenda e a fase de formulação da política, já que se busca entender especificamente como se deu esse processo. Reforça-se a opção por priorizar a análise dessas duas fases como forma de desenvolver uma base sólida para o passo seguinte que é o foco na implementação e avaliação das políticas já consolidadas.

Para entender o que viria a ser um plano nacional de ação sobre mulheres, paz e segurança, é necessário discorrer sobre a Agenda de gênero da Organização das Nações Unidas.

## **1.2. A Agenda Mulheres, Paz e Segurança**

Desde sua criação em 1945, a ONU, por meio de sua Carta constitutiva, já instituiu a igualdade de gênero como um ideal que deveria ser atingido e praticado pelos Estados-membros e pela própria organização na busca por meio do “respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos”, sem qualquer tipo de distinção (ONU, 1945, art. 1). Por isso, no ano seguinte, foi estabelecida a Comissão sobre o Status das Mulheres (CSW – Commission on the Status of Women), no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), cujo objetivo principal é promover os direitos das mulheres, documentar e reportar a condição/realidade destas ao redor do mundo, assim como idealizar padrões para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento feminino (UN Women, c.2021).

Em 1967, foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (Resolução 2263(XXII)), que definia áreas em que a igualdade deveria ser buscada, ainda que somente com caráter recomendatório. Entretanto, até então, não havia uma provisão que tratasse especificamente sobre sua participação nos processos de resolução de conflitos e operações de paz. O caráter recomendatório da Declaração seria aprofundado em 1979 com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que entrou em vigor no ano de 1981 e foi o primeiro tratado internacional voltado amplamente para os direitos humanos das mulheres (CEDAW, 1979, p.

14). Dessa forma, a discussão que teve início com uma Declaração de caráter recomendatório culminou no primeiro tratado internacional sobre o tema, de forma obrigatória para as Partes signatárias.

O ano de 1975 foi escolhido como o Ano Internacional da Mulher pela CSW, Assembleia Geral e ECOSOC com o principal intuito de chamar atenção da comunidade internacional para as discriminações sofridas pelas mulheres, que ainda não possuíam pleno acesso a seus direitos em diversos países. No mesmo ano, sob o lema “Igualdade, Desenvolvimento e Paz”, foi lançada pela primeira vez uma campanha preocupada em avançar a “maior contribuição das mulheres para a paz mundial”, o que seria um prenúncio das resoluções e conquistas posteriores na área de paz e resolução de conflitos e que ficaria conhecida como Conferência Mundial da Mulher. Dentre os objetivos tratados, temos o de ampliar a representação de mulheres em áreas sociais e políticas e em questões relacionadas ao desenvolvimento (United Nations, 1975).

Um ano depois, os ecos já seriam concretizados quando a ONU estabelece os dez anos seguintes como “a Década da Mulher”, demonstrando a maior consciência acerca da necessidade de sua inclusão e promovendo e legitimando, assim, o movimento internacional de mulheres (Guarnieri, 2010, p. 9). A Conferência Mundial da Mulher foi a primeira conferência voltada exclusivamente para o comprometimento com temas necessários para o asseguramento dos plenos direitos das mulheres, como saúde, emprego e educação. No caso da III Conferência Mundial da Mulher, realizada em 1985, o intuito era analisar os avanços ocorridos até então, assim como traçar medidas concretas e estratégias de ação que deveriam ser implementadas até o ano de 2000 para aumentar a participação de mulheres nos processos de tomada de decisão (United Nations, 1985). Também conhecida como Conferência de Nairóbi, teve como foco tanto o cenário internacional quanto o regional e nacional, demandando comprometimento por parte dos Estados-membros da Organização que aceitaram o plano de ação elaborado ao longo da Conferência.

Por esse motivo, a Assembleia Geral realizou a IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz, no ano de 1995, em Beijing. Também chamada de Conferência de Beijing, foi um marco na discussão sobre mulheres e sua participação nos processos de desenvolvimento e de paz, reafirmando os compromissos assumidos até então e promovendo a continuidade do debate acerca do fortalecimento dos direitos humanos das mulheres ao redor do mundo. Portanto, a Conferência definiu o conceito



de gênero para a agenda internacional, assim como o empoderamento das mulheres e a transversalização de gênero nas políticas públicas. Essa transformação vista em Beijing foi fruto do reconhecimento da necessidade de mudança de foco da *mulher* para o conceito de *gênero* por parte da própria Organização, reconhecendo, assim, a estrutura da sociedade e a necessidade de esta ser reavaliada (Guarnieri, 2010, P. 21). Nesse sentido, a organização reconhece que “a paz está indissolivelmente vinculada à igualdade entre homens e mulheres e ao desenvolvimento” (ONU, 1995, p. 195).

Aprofundando os esforços em prol de uma agenda voltada para a questão da igualdade de gênero, em outubro de 2000 foi aprovada pelo Conselho de Segurança a Resolução 1325, a primeira resolução da agenda temática que seria chamada de Agenda Mulheres, Paz e Segurança (Agenda MPS). Seus pontos centrais se traduzem no equilíbrio de gênero (em termos qualitativos e quantitativos) e na institucionalização do princípio de *gender mainstreaming* (ou transversalização de gênero, em português). Tal princípio diz respeito à necessidade de considerar e avaliar os impactos e implicações de qualquer ação para homens e mulheres, incluindo legislação, políticas ou programas (Karim; Beardsley, 2013, p. 465). O princípio da transversalização de gênero foi inserido, assim, no tema de operações de paz, principalmente no que diz respeito à perspectiva para analisar os conflitos e propor soluções por meio de uma lente sensível ao gênero em todo o processo de elaboração de políticas voltadas para a manutenção da paz e da segurança.

A Resolução 1325 possui papel central na temática de gênero no cenário internacional pois reconhece não só os impactos dos conflitos para as mulheres, mas também confere papel central à sua atuação no alcance de uma paz sustentável.

A agenda Mulheres, Paz e Segurança evoluiu a partir desta resolução e se constituiu como um aparato normativo que reconhece o papel central das mulheres como agentes da paz e do desenvolvimento e busca promover esforços para assegurar sua participação efetiva em todas as esferas e atividades relacionadas à paz e à segurança. Assim, a agenda MPS vai muito além desta resolução, englobando nove outras igualmente importantes para a busca pela igualdade de gênero. Essas expandiram o escopo de atuação e resultaram em avanços normativos significativos, tanto no que diz respeito ao reconhecimento e prescrição de medidas para a proteção das mulheres locais em situações de conflito quanto no tocante ao aumento da participação de mulheres nas atividades voltadas para a paz e a segurança. Como em cargos administrativos, cargos *sêniores* e como militares, policiais e civis desdobradas em missões de

paz. Mesmo com todo o aparato normativo, é recorrente encontrar nas resoluções trechos que falam sobre a sub-representação de mulheres, mesmo após vinte e dois anos da adoção da Resolução 1325 e da inauguração da Agenda MPS.

A Resolução 1820 (2008) reconhece a violência sexual como arma de guerra utilizada em cenários de conflitos como crime de guerra, solicita o treinamento dos militares e policiais envolvidos para que saibam lidar com a situação, de forma que saibam prevenir, reconhecer e responder aos casos (United Nations, 2008, p. 3). A resolução trata também da importância da inclusão das vozes de mulheres na construção da paz, de modo que suas experiências possam ajudar a ONU a entender como tornar suas iniciativas na área de paz e segurança mais eficazes e duradouras, para isso, recomenda o maior engajamento de mulheres em operações de paz, em especial na interface com as mulheres locais (United Nations, 2008, p. 4).

A Resolução 1888 (2009) enfatiza a sub-representação de mulheres nos processos formais de paz, e parte do pressuposto de que as mulheres locais podem se sentir mais seguras e confortáveis para reportar casos de abuso e violências às policiais, militares e civis do sexo feminino. Encoraja, a partir da presença de mulheres *peacekeepers*, as mulheres locais a participar das forças armadas e de segurança locais, de forma a ajudarem na criação de um setor mais acessível e responsivo para si mesmas (United Nations, 2009, p. 2). A Resolução 1889 (2009), que reitera alguns dos pontos trazidos pelas resoluções anteriores, como a sub-representação de mulheres nos processos de paz, assim como seu papel vital em todos os níveis destes (United Nations, 2009, p. 1). Também aponta os esforços assumidos pelo Secretário-Geral ao indicar mais mulheres para posições *sêniores* dentro da própria estrutura da Organização (United Nations, 2009, p. 2).

A Resolução 1960 (2010) reforça a necessidade de eliminar a violência sexual nas zonas de conflito, estabelecendo mecanismos para observar e reportar casos, além de reforçar que este é um crime de guerra que gera consequências para toda a sociedade durante e após os conflitos (United Nations, 2010). A Resolução 2106 (2013) se propõe a operacionalizar as obrigações e compromissos já assumidos, além de reiterar a importância da total implementação da Resolução 1325. Também reconhece a importância da participação de mulheres no combate à violência sexual, tendo, assim, um papel mais ativo sobre o tema, de forma a evitá-la (United Nations, 2013, p. 4).

A Resolução 2122 (2013) clama por uma implementação mais consistente da Resolução 1325 e encoraja o aumento de mulheres desdobradas e a promoção de treinamentos para a capacitação do contingente feminino, principalmente no tocante as violências de gênero (United Nations, 2013, p. 5). A Resolução 2242 (2015) reafirma a importância da busca pela igualdade de gênero, principalmente após a adoção da Agenda 2030, que tem a igualdade de gênero como um dos pilares necessários para o atingimento do desenvolvimento sustentável (United Nations, 2015, p. 2). A resolução reconhece os avanços dos Estados acerca da temática, principalmente em relação à criação de Planos Nacionais de Ação dedicados a avançar a implementação da agenda MPS nas diversas esferas relacionadas à paz e segurança, tanto no âmbito nacional, quanto no internacional e estipula que o percentual de participação em operações de paz deveria ser duplicado (United Nations, 2015, p. 4).

A Resolução 2467 (2019) reconhece que ainda há a sub-representação de mulheres nos processos formais de paz, assim como persiste a ocorrência da violência sexual nas sociedades em conflito (United Nations, 2019, p. 2). E a resolução 2493 (2019) possui um objetivo mais incisivo acerca da temática, pois clama pela implementação integral de todas as resoluções anteriores, além de demandar o desenvolvimento de abordagens específicas para aumentar o engajamento acerca da participação de mulheres. Prioriza, também, o apoio dos Estados-membros para que essa implementação aconteça em todas as etapas dos processos de paz (United Nations, 2019).

Se por um lado, a agenda propôs resoluções voltadas para o entendimento das mulheres enquanto grupo vulnerável e vítimas desiguais dos conflitos armados, por outro, propôs resoluções que posicionaram a mulher no papel de agente. Assim, todas as resoluções citadas fazem parte da agenda e foram aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, por esse motivo, são juridicamente vinculantes para todos os Estados signatários da Carta da ONU. Nesse sentido, as resoluções integrantes da agenda MPS possuem caráter vinculante, o que significa que os Estados-membros devem considerá-las como documentos políticos dignos de análise e devem trabalhar internamente em suas estruturas para transformá-las em ferramentas eficazes de implementação (Shepherd, 2008, p. 383).

A agenda conta com quatro pilares centrais para o acompanhamento de sua implementação enquanto metas de longo prazo para os Estados-membros, sendo: prevenção, participação, proteção, e alívio e recuperação (UN Women, 2012, p. 3). A prevenção faz referência à reincidência do conflito e todas as formas de violência estrutural contra mulheres

e meninas, incluindo violência sexual e violência baseada no gênero; a participação busca incluir mulheres e seus interesses em processos de tomada de decisão para a prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos. Já a proteção pretende assegurar a segurança física e mental de mulheres e meninas, assim como garantir que tenham seus direitos humanos respeitados. Por alívio e recuperação, busca-se atender as necessidades de mulheres e meninas em situações de conflito e pós-conflito (UN Women, 2012, p. 3).

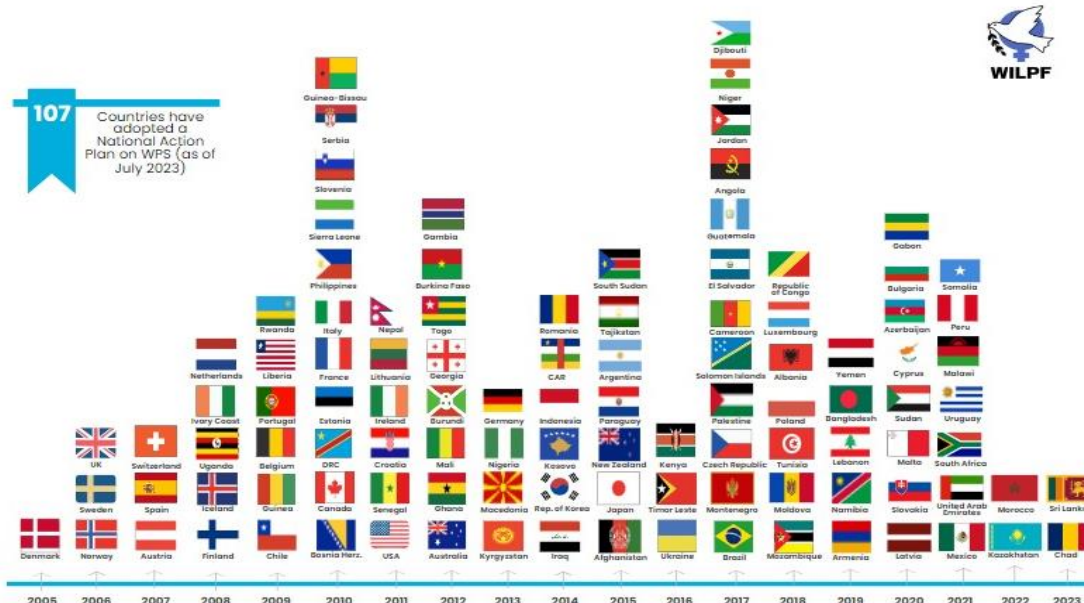
A aplicação das resoluções e da agenda é prioridade da organização, mas também deve ser de cada um dos Estados-membros, independente se estes se engajam ou não em operações de paz. Por isso, o Conselho de Segurança incumbiu aos Estados a tarefa de dar continuidade aos diálogos e à implementação da Resolução 1325 a nível nacional por meio da elaboração de planos nacionais de ação. Estes deveriam gerar ações estratégicas que pudessem definir prioridades e estabelecer responsabilidades e prazos a serem cumpridos, como também identificar atores focais e os recursos disponíveis para execução do previsto. Embora a agenda seja clara em seus objetivos de curto e longo prazo, não foi proposta uma estrutura fixa na qual os governos deveriam se basear. Pelo contrário, cada PNA deveria se basear em suas prioridades nacionais. Assim, a apropriação da agenda por atores nacionais e a definição das prioridades mediante o contexto específico de cada país é um elemento central para que o processo seja bem-sucedido (Giannini, 2016, p. 4).

Entretanto, essa implementação dos planos só viria a ser prioridade em meados de 2004 e 2005, quando de duas declarações presidenciais no Conselho de Segurança incentivando os esforços e a adoção de PNAs enquanto meio de instrumentalizar a agenda no plano doméstico. Ainda, as próprias resoluções também exerciam o papel de encorajar os Estados-membros a desenvolverem seus próprios documentos para implementação da agenda (Hamilton; Naam; Shepherd, 2020). Os resultados podem ser vistos ao analisar os planos individualmente, onde o primeiro foi desenvolvido em 2005, pela Dinamarca, e nos anos seguintes, diversos outros países elaboraram os seus. Até o momento, 105 PNAs foram adotados, o que corresponde a aproximadamente 54% do total de Estados-membros da ONU, entretanto, metade desses já foram revisitados e atualizados em alguma medida.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> <https://1325naps.peacewomen.org/>. Acesso em: 15/02/23.

**Figura 1 - Adoção de PNAs no mundo**



Fonte: PeaceWomen. Disponível em: <https://1325naps.peacewomen.org/>.

No entanto, alguns países ainda não desenvolveram seus planos nacionais. Diversas são as razões pelas quais isso pode acontecer, como empecilhos institucionais, interesses estratégicos de governos nacionais e questões culturais. Além de que é importante considerar que os Estados também podem optar por outros modelos de implementação da agenda que não o PNA, entretanto, percebe-se um vácuo nas diretrizes da organização para a confecção dos planos. Embora o Conselho de Segurança incentive, até então, não foi elaborado um documento normativo que incluísse parâmetros obrigatórios que os *policy-makers* devessem seguir na fase de formulação da política. Dessa forma, analisar um plano nacional não é uma tarefa fácil, pois não existem parâmetros de análise pré-estabelecidos institucionalmente.

### 1.3. Planos Nacionais de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança

Os planos nacionais de ação e sua elaboração são medidas incentivadas pela Organização das Nações Unidas para a implementação da agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança. São, portanto, roteiros para uma implementação mais efetiva das provisões das resoluções do CSNU sobre o tema (Giannini, 2016, p. 2). Além do incentivo ao aumento

quantitativo de mulheres em questões envolvendo a paz e segurança internacionais, é percebido o esforço da Resolução 1325 e da agenda em ampliar os seus objetivos com as resoluções seguintes. Assim, não somente os Estados-membros são estimulados a incluir cada vez mais mulheres nos desdobramentos para missões de paz, mas também em processos decisórios relacionados à paz e segurança nos níveis nacional, regional e internacional (Giannini, 2016, p. 2). Sendo um instrumento normativo estratégico, em termos de políticas públicas, a elaboração de um plano nacional de ação

visa o estabelecimento de estratégias de ação para identificar prioridades, recursos disponíveis e atores-chave para a implementação da agenda na esfera doméstica, particularmente no que diz respeito à transversalização de gênero na política externa e de defesa dos Estados (Giannini, 2016, p. 3).

Assim, percebe-se que, muito mais do que uma obrigação normativa, o plano nacional deve produzir muito mais do que apenas retórica, se pautando nas capacidades já existentes, analisando, inclusive, os recursos financeiros necessários para a implementação correta da agenda. Por isso, a escolha dos formuladores do plano é tão importante, com atores diversos e a participação de ministérios-chave, é mais provável que o resultado seja um documento mais completo, com a inclusão das respectivas prioridades.

Entendendo o objetivo geral de um plano nacional, o próximo passo é compreender como é a estrutura deste documento. Dado que o Conselho de Segurança não incluiu nas resoluções da agenda um modelo a ser seguido, os primeiros planos desenvolvidos não possuíam estruturas fixas. Com o desenvolvimento de cada vez mais planos pelos Estados-membros, percebeu-se a necessidade de elaboração de diretrizes que pudessem facilitar e, de certa forma, uniformizar os processos. Por isso, em 2011, foi organizado um *workshop* sobre mulheres, paz e segurança, com participação de militares e da sociedade civil e, a partir das discussões, foi elaborado o documento intitulado “*Women and Peace and Security: Guidelines for National Implementation*”.<sup>12</sup> O texto é um apanhado dos planos nacionais e regionais desenvolvidos até então, reunindo expertise para os países que estivessem desenvolvendo ou que desenvolveriam os seus futuramente.

---

<sup>12</sup> Para ler o documento em questão, acessar: <https://www.un.org/shestandsforspeace/sites/www.un.org/shestandsforspeace/files/wpssourcebook-02b-planonwomenpeacesecurity-en.pdf>.

Assim, os planos nacionais podem ser desenvolvidos individualmente ou podem ser incluídos em planos já existentes em outras áreas, embora o último tire o foco da questão principal e a reduza a secundária na estrutura já existente (UN Women, 2011, p. 9) ao considerar que a estrutura de implementação contará com recursos humanos e financeiros que brigaram com outras prioridades. Embora o processo de desenvolvimento de um plano solo sobre mulheres, paz e segurança seja mais demorado e necessite de mais recursos, o resultado terá como foco unicamente a implementação nacional da agenda. Ainda que, de forma geral, seja necessário integrá-la nas leis e normas nacionais, independentemente da área, levando em consideração o contexto específico de cada sociedade. Um plano nacional bem desenvolvido e completo deve ser coerente e coordenado entre diversas agências governamentais, sejam Ministérios ou Secretarias, pois é um excelente mecanismo para a avaliação e acompanhamento do que está sendo feito, identificando prioridades e possíveis oportunidades para cada ator envolvido, dividindo eficientemente o trabalho (UN Women, 2011, p. 10).

Dessa forma, os Ministérios poderão alocar os recursos financeiros necessários e identificar os potenciais parceiros para a elaboração do plano nacional, possibilitando o monitoramento e propiciando uma *accountability* coerente por meio de parâmetros de eficiência (UN Women, 2011, p. 10). Segundo o manual elaborado, existem 4 passos para a elaboração de planos nacionais de ação: (1) construção da vontade política; (2) coordenação e colaboração; (3) avaliação das prioridades estratégicas; e (4) estratégia de implementação: monitoramento e avaliação com indicadores.

A construção de vontade política é o primeiro passo para se começar a pensar em um plano nacional de ação, independente de qual seja a sua área e enfoque estratégico. Após o país assumir o compromisso junto à Organização das Nações Unidas, começa um momento de mobilização acerca da temática, em que o propósito é sensibilizar as partes interessadas para que a elaboração do plano aconteça de maneira mais efetiva (UN Women, 2011, p. 11). Nesse primeiro momento, há bastante engajamento da sociedade civil de diversas áreas, como pesquisadores, formuladores de políticas públicas, personalidades importantes no tema, dentre diversos outros atores da sociedade civil. Mas não somente da sociedade civil, atores pertencentes a instituições internacionais também possuem a oportunidade de conscientização doméstica, por meio de seminários, encontros, *workshops* e palestras, assim como atores governamentais interessados no desenvolvimento do plano.

Neste momento, não é necessariamente discutido o contexto do plano, mas sim o contexto da agenda, suas implicações, seus objetivos e parâmetros, quais atores estratégicos deveriam participar na etapa de elaboração e o desenvolvimento de pautas que devem integrar o plano, por exemplo, embora essa fase seja muito ampla e seus detalhes possam variar a depender do evento proposto. Dessa forma, os atores podem compartilhar suas experiências e alinhar suas expectativas com relação ao que pensam e, a partir daí, elaborar análises detalhadas que serão essenciais para a próxima fase. O manual ainda ressalta que essa etapa não é fixa no tempo e no espaço, podendo começar desde o lançamento da agenda e não tendo seu fim com o lançamento do plano, vide as futuras versões e revisões que serão elaboradas (UN Women, 2011, p. 11). Assim, o tema é mantido em pauta, sendo sempre discutido e permitindo que não seja esquecido pelos atores e pela estrutura.

Nos primeiros momentos de elaboração do plano nacional de ação, dois conceitos entram em pauta e assumem um papel extremamente relevante, a coordenação e a colaboração. No estágio de elaboração, os atores se reunirão com frequência para discutir o conteúdo do que virá a ser o plano nacional de ação sobre mulheres, paz e segurança e, como incentivado pela agenda e pela Organização das Nações Unidas, é necessária a participação de múltiplos atores (UN Women, 2011, p. 12). E, pela quantidade e diversidade de atores, a coordenação entre todos é essencial para o processo. No caso do brasileiro, foi realizado a partir de um grupo de trabalho interministerial, que contou com a participação de ministérios e representações de *think tank*, com o Instituto Igarapé, e da ONU Mulheres. Portanto, não importa quais atores são incluídos, pois, idealmente, o processo de elaboração deve envolver e coordenar todos os atores que estarão envolvidos na posterior implementação do documento (UN Women, 2011, p. 12).

Nesse contexto, a coordenação se correlaciona com outro conceito fundamental e que merece uma pequena referência nesse momento, a intersetorialidade. Embora a intersetorialidade vá ser discutida com mais afinco no decorrer do trabalho, não seria possível separar um conceito do outro. Ao internalizar a abordagem de gênero das Nações Unidas, principalmente em questões referentes à paz e à segurança internacional, demonstra-se uma preocupação cada vez maior para traduzir esses compromissos em políticas públicas de promoção de gênero no país. Algumas áreas recebem ainda mais foco, como a de política externa, a de segurança e defesa, sendo fundamental a participação dos respectivos órgãos governamentais, em especial ministérios como citado anteriormente, responsáveis pela definição das prioridades nacionais (Giannini, 2016, p. 11).



Voltando ao conteúdo do manual, a colaboração faz referência, principalmente, ao desenvolvimento de possíveis parcerias para o processo de elaboração e implementação do plano nacional de ação. A parceria pode ser desenvolvida com diversos tipos de agências e organizações, sejam elas bilaterais, regionais e multilaterais, e busca aumentar as chances de sucesso na implementação da agenda (UN Women, 2011, p. 13). Através de suporte financeiro e político, os atores envolvidos no planejamento devem cooperar, de forma sustentável e efetiva com as agências parceiras a fim de que as demandas sejam atendidas (UN Women, 2011, p. 13). Entretanto, a maneira como cada parceiro realizará esse suporte pode variar em escopo e intenção, podendo funcionar enquanto doador financeiro e com outros tipos de parceria, auxiliando com consultas e pesquisas. De modo geral, a ONU e suas agências cooperam com os governos locais para o desenvolvimento do plano, geralmente por meio de fundos específicos ou agências estratégicas, como a ONU Mulheres.

O próximo passo seria, então, a avaliação das prioridades estratégicas. Como todo plano de ação é focado em alguma área específica, as prioridades e objetivos também são específicos. No caso de um plano nacional sobre MPS, segundo o manual, é através da coleta de informações sobre a situação nacional que será possível analisar o contexto no qual o PNA será desenvolvido, considerando atores, fatores, possíveis riscos e necessidades (UN Women, 2011, p. 13). Assim, é possível identificar os objetivos estratégicos do documento a ser desenvolvido e a forma como esses problemas serão endereçados, como, também, a escolha da abordagem pós-lançamento, incluindo medidas de avaliação para o monitoramento da implementação. Essa pesquisa pode ser feita de diversas maneiras, a depender do escopo, mas normalmente, a utilização de relatórios e pesquisas é um bom caminho para descobrir o que está disponível e quais são as principais lacunas existentes (UN Women, 2011, p. 14). Para definir quais áreas analisar nesse momento, é preciso estudar a agenda Mulheres, Paz e Segurança e seus quatro pilares.

O último passo seria, então, as estratégias de implementação. Embora não seja o objetivo deste trabalho e, por isso, não será analisado de forma mais aprofundada, é relevante mencionar o último passo destacado enquanto necessário para a formulação de um plano nacional. Isso porque é no processo de implementação que as estratégias de implementação também são pensadas e discutidas pelos atores envolvidos. Sendo assim, a estratégia de implementação tem por objetivo estabelecer o que acontecerá em que momento, quais serão os recursos necessários e quais atores serão os responsáveis por cada uma das obrigações (UN Women, 2011, p. 16). Nessa etapa, duas ações são de extrema importância, o monitoramento e

a avaliação que, embora possam se confundir, possuem significados práticos bastante diferentes. O monitoramento se relaciona com o acompanhamento da atual performance em relação ao que havia sido planejado, enquanto a avaliação é a análise sistemática e objetiva do plano, sua implementação e resultados e busca determinar a relevância e o cumprimento dos objetivos com base em eficiência, eficácia, impacto e sua sustentabilidade (UN Women, 2011, p. 16).

Esse desenho elaborado pelo manual não é obrigatório, tampouco imutável, pelo contrário, somente ressalta quais as etapas lógicas que o desenvolvimento de um plano deveria conter, como também tornar mais fácil para os formuladores compreenderem suas atribuições práticas. Entretanto, a depender do país e do governo, pode ser que os planos sejam elaborados adicionando ou excluindo uma ou mais das etapas anteriores, já que o manual não é mandatório, somente um guia facilitador. Assim como as formas de elaboração, a estrutura dos planos nacionais também não é fixa e vai depender de quais pontos os formuladores deram mais ou menos atenção. Não existe uma estrutura única para os PNAs, cada país segue suas prioridades nacionais, sendo essa uma prerrogativa necessária para a sua eficácia (Giannini, 2016, p. 4). Assim, a apropriação da agenda por atores nacionais e a definição das prioridades mediante o contexto específico de cada país é um elemento central para que o processo seja bem-sucedido.

Entretanto, existem elementos que deveriam estar presentes em sua estrutura, a começar por uma apresentação ministerial ou secretarial dos atores envolvidos, o que varia muito entre os países (Giannini, 2016, p. 4). Em seguida, é apresentada a análise da agenda MPS no contexto nacional em que o país está inserido, ressaltando não só os pontos da agenda, mas quais desses seriam tratados enquanto prioridade no documento (Giannini, 2016, p. 4; UN Women, 2011, p. 19). Além do contexto nacional, o contexto regional também é de extrema importância pois os desafios são muito diversos a depender de qual localidade ou região se localiza. Por exemplo, os desafios de um plano nacional brasileiro sobre MPS se diferem completamente de um plano nacional sueco, que por sua vez se diferencia de um plano nacional congolês.

Após essa apresentação inicial, cada um dos desafios percebidos e os pontos focais da agenda serão tratados mais detalhadamente nas seções seguintes do documento. Isso significa a elaboração de ações e objetivos concretos, em que o plano fornecerá uma estrutura que possibilitará a abordagem sistemática de apoio às necessidades, capacidades e interesses das mulheres no contexto de paz e segurança (UN Women, 2011, p. 19). Dessa forma, serão estabelecidos objetivos e metas específicas e realistas para cada ator governamental envolvido,

a fim de assegurar que as estratégias de internalização e implementação da agenda sejam atingidas no curto, médio e longo prazo (Giannini, 2016, p. 4; UN Women, 2011, p. 19). Levando em consideração os pilares definidos pela agenda, as atividades propostas têm relação direta com desenvolver e promover cada um deles.

Quando todas essas informações são definidas, detalhes mais técnicos são apresentados, incluindo o orçamento disponível, prazos e recursos bem colocados e destinados para o plano. O orçamento não é decidido de forma arbitrária ou aleatória, pelo contrário, a partir do momento em que as metas são definidas, o orçamento deve estar alinhado para que as responsabilidades em questão sejam contempladas da melhor forma (UN Women, 2011, p. 19). Dessa forma, um plano nacional de ação deveria conter os recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis ou que serão realocados por cada um dos atores envolvidos, normalmente por parte dos Ministérios e Secretarias. Com relação aos prazos, normalmente são mais específicos e estão atrelados a essas responsabilidades e objetivos, de quando cada uma das etapas ou ações deve ser realizada pelos atores, sempre priorizando a implementação da agenda (Giannini, 2016, p. 4; UN Women, 2011, p. 19).

Após a construção do plano de ação, estratégias e ações de implementação são incluídas no documento para o posterior acompanhamento. Para isso, indicadores podem ser elaborados para o monitoramento, assim como a definição de como isso acontecerá na prática, se por meio de reuniões ou relatórios, por exemplo. O manual ressalta a importância da definição de um grupo de trabalho focado no monitoramento e de um *report* anual contendo os progressos feitos como um elemento chave de um plano nacional de ação (UN Women, 2011, p. 19). Os planos de implementação podem conter estratégias específicas para períodos pré-estabelecidos de dois, três ou até quatro anos, em que essas estratégias serão acompanhadas por meio de parâmetros de eficácia e eficiência (Giannini, 2016, p. 4). Por fim, é importante ressaltar que todas as estruturas e etapas desenvolvidas nesta seção são apenas balizadoras, pois, mais uma vez, os planos não possuem uma estrutura fixa e mandatória a ser seguida.

Dada a relevância dos planos de ação sobre mulheres, paz e segurança, e levando em consideração os esforços para que essa agenda seja incluída em provisões nacionais e regionais, os planos regionais de ação precisam ser citados, ainda que não seja aprofundada a discussão em torno deles. A estrutura dos planos regionais é bastante semelhante à dos planos nacionais, se diferindo apenas com os atores envolvidos, que não mais serão apenas os ministérios e secretarias governamentais, assumindo multilateral.

No caso da América Latina, a operacionalização da agenda MPS ainda é muito recente, com o primeiro plano nacional sendo lançado pelo Chile, em 2009, com sua segunda versão sendo lançada no ano de 2015 (Drumond *et. al*, 2022, p. 20). Portanto, até 2015, o Chile era o único país a implementar essa ferramenta, somente a partir de então que outros países começaram a desenvolver e lançar os seus próprios planos nacionais, com o último país sendo o México, em 2021. Por esse motivo, é possível perceber uma ausência de esforços significativos de movimentos regionais em prol de um plano regional de ação conjunto sobre questões relacionadas a mulheres, paz e segurança até o momento.

**Figura 2:** Adoção de PNAs na América Latina



Fonte: elaboração própria

Dessa forma, é possível perceber como os três principais conceitos desenvolvidos neste capítulo tangenciam uns aos outros. Somente após discorrer por cada um deles e perceber suas conexões, que se torna possível aprofundar a análise sobre o objeto central do presente trabalho, o Plano Nacional sobre Mulheres, Paz e Segurança brasileiro.

## **2. O Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança: uma análise do documento**

O Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança brasileiro foi lançado oficialmente no ano de 2017 e foi elaborado por um grupo de trabalho interministerial composto pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Secretaria de Políticas para as Mulheres, além dos representantes da sociedade civil, com o Instituto Igarapé e a ONU Mulheres. O processo que deu origem a esse documento será explorado no próximo capítulo de forma mais alongada e detalhada e, por isso, o presente capítulo terá como enfoque a discussão acerca do documento final, ou seja, sua estrutura, objetivos, metas, atores responsáveis por cada etapa, entre outros aspectos relevantes. Nesse momento, é importante entender o objeto final das dinâmicas a serem estudadas nos próximos capítulos para perceber como essas interações influenciam o texto final redigido e lançado no PNA.

Nesse sentido, nos elementos pré-textuais têm-se as considerações iniciais sobre a estrutura do plano, que versam sobre as apresentações institucionais dos Ministérios e da Secretaria envolvidos com a temática de Mulheres, Paz e Segurança. A primeira apresentação foi realizada pelo então Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, em que um breve histórico acerca da participação do Brasil é dado, ressaltando a participação importantíssima da delegada Bertha Lutz na assinatura da Carta da ONU e de sua reivindicação sobre a inclusão e do reconhecimento sobre a igualdade de direitos entre homens e mulheres. Destaca o papel central das mulheres nas etapas de prevenção e resolução de conflitos e o protagonismo da diplomacia brasileira na busca pelos direitos das mulheres desde Bertha Lutz, passando pelo cargo de presidência do Conselho de Segurança ter sido ocupado por uma embaixadora e a busca sistemática pelo aumento da presença de mulheres em operações de paz da organização (Brasil, 2017, p. 7-8).

A segunda autoridade a apresentar o PNA foi o então Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, destacando a importância da busca pela igualdade de gênero e o reconhecimento da participação essencial das mulheres no processo. No texto, o ministro focou na parte normativa da agenda, destacando os dispositivos normativos que o plano ia ao encontro, assim como reconheceu os desafios e obstáculos ainda existentes à plena implementação da resolução 1325 pelos países. O documento demonstra a existência de vontade política e compreensão, pelo Estado brasileiro, da necessidade em implementar a

agenda no plano doméstico, atribuindo certo protagonismo à sua instituição, por ser a responsável pela participação militar brasileira em operações de paz. Por último, evidencia que este é um primeiro passo na busca pelo maior protagonismo das mulheres brasileiras na paz e segurança internacional (Brasil, 2017, p. 9-10).

Seguindo a ordem estabelecida no documento, tem-se a apresentação do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Torquato Jardim, focada no ambiente doméstico. É o primeiro momento do plano nacional em que demonstra, ainda de maneira incipiente, que este tem sua relevância para a realidade nacional ao refletir sobre os obstáculos percebidos internamente, mas se mostra, também, como uma oportunidade de contribuição do ministério para o plano internacional. Por isso, apresenta, em um primeiro momento, a Lei Maria da Penha e a Lei do Femicídio, dois importantes marcos normativos do Estado brasileiro para o aperfeiçoamento da legislação e estrutura institucional em prol de uma lente mais sensível à temática de gênero e que possibilitou a busca por uma proteção para as mulheres brasileiras (Brasil, 2017, p. 11).

A agenda MPS incentiva o olhar voltado às realidades regionais e nacionais para identificar pontos focais que podem ser melhorados para assegurar às mulheres ainda mais dignidade para uma vida plena. A apresentação do ministro Torquato Jardim segue exatamente essa estrutura, ao afirmar a preocupação do Estado brasileiro em facilitar o acesso aos serviços especializados de enfrentamento da violência contra a mulher, inclusive por meio do Plano Nacional de Segurança Pública, o empoderamento da mulher e sua autonomia econômica, e a busca pela promoção da conscientização da sociedade acerca da temática. Um ponto inédito trazido pelo ministro se relaciona à temática do refúgio, em especial ao acolhimento de mulheres e crianças refugiadas, tendo em vista o protagonismo brasileiro no recebimento de migrantes e refugiados dos mais variados países. Por último, envida seus esforços para a ampliação da participação de mulheres nas estruturas de segurança e para iniciativas que impulsionem os direitos das mulheres (Brasil, 2017, p. 12-13).

Após a apresentação dos três ministérios envolvidos na elaboração do plano nacional de ação, a última apresentação institucional é referente à Secretaria de Políticas para Mulheres, representada pela Secretária Fátima Pelaes. E, assim como feito pelos ministros, também iniciou o texto ressaltando uma demonstração sólida do Estado brasileiro para com os compromissos assumidos internacionalmente por meio do plano nacional. Além de relembrar as duas leis citadas, também ressaltou a PEC das Domésticas como medida que beneficiou

condições de trabalho mais dignas para um grupo invisibilizado e composto majoritariamente por mulheres e como exemplos de esforços da Secretaria e do Estado brasileiro em se empenhar para diminuir as desigualdades entre homens e mulheres no país. Nesse momento, a posição ocupada pelo Brasil no *ranking* internacional de disparidade de gênero era bastante desfavorável, segundo a Secretaria, embora diversas políticas contribuíssem para uma melhora dessa posição (Brasil, 2017, p. 15-16).

Não é citado com exatidão qual seria esse *ranking*, entretanto, como forma de trazer essa comparação, será utilizado o *Global Gender Gap Report*, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, para que seja possível verificar a posição ocupada. Em 2016, ano de elaboração do Plano Nacional de Ação, o Brasil ocupava a 75ª posição no índice global (de 144 países analisados), entretanto dividia a 1ª posição na categoria de análise Saúde e Sobrevivência com outros países analisados (Fórum Econômico Mundial, 2016, p. 10 e 13). Já no relatório de 2023, o Brasil subiu para a 57ª posição, o que possibilitou diversas inferências acerca das categorias analisadas. O resultado do último relatório publicado ressaltou esse como sendo o maior nível de paridade desde 2016, em especial com a indicação de um alto número de mulheres para os cargos ministeriais e aumento de participação feminina em todas as categorias analisadas (Fórum Econômico Mundial, 2023, p. 29).

No texto, a Secretária ainda sublinha a quebra de estereótipos de gênero nos últimos anos, com cada vez mais mulheres assumindo cargos e profissões antes consideradas como masculinas. Cita, assim, a mudança de prioridades e maior poder de escolha das mulheres sobre suas vidas, ocupando quaisquer lugares que assim desejarem, como o de militares, tema tão caro e importante no texto do plano nacional. Por fim, o documento é visto como mais uma possibilidade, um alicerce para construir novos paradigmas e considerar o protagonismo das mulheres na sociedade de modo geral (Brasil, 2017, p. 16-17).

Com essa breve contextualização sobre as apresentações institucionais que abrem o documento, é possível entender um pouco os objetivos e comprometimentos de cada um dos atores. No cenário político, nem sempre o que é melhor ou mais eficiente é desenvolvido, as forças internas e externas ao processo de elaboração contribuíram para que o plano adotado possuísse a configuração final específica ao contexto em que está inserido, o que será abordado de modo mais aprofundado no próximo capítulo, ao analisarmos o processo de elaboração do documento. Neste momento, entretanto, o trabalho se debruçará em aspectos relacionados ao seu conteúdo.

## 2.1. A estrutura do plano

Como introduzido no presente capítulo, a abertura do plano nacional conta com apresentações dos 4 atores governamentais responsáveis por sua elaboração, sendo: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Breves contextualizações foram feitas de modo que cada representante pode se incluir no contexto de atuação do plano, a exemplo de aumentar o número de mulheres militares em operações de paz, com a pasta de Defesa, e de avançar na proteção de mulheres no território nacional e proteção de mulheres e crianças refugiadas, com a pasta de Justiça e Segurança Pública. Em um segundo momento, há a apresentação de um breve histórico acerca da agenda Mulheres, Paz e Segurança no plano internacional, que foi o ponto inicial e a força motriz para que qualquer plano fosse desenvolvido pelos países.

Cabe começar pelo momento em que o Brasil anunciou para a comunidade internacional a intenção de elaborar um Plano Nacional de Ação para a implementação da Agenda MPS no plano doméstico. Tal anúncio ocorreu em 2015, dois anos antes do lançamento oficial do plano, em ocasião da celebração do décimo quinto aniversário da Resolução 1325 (2000), documento que inaugurou a agenda temática e primeiro documento normativo sobre questões relacionadas a mulheres e operações de paz (Brasil, 2017, p. 23). Tal contexto será adensado no próximo capítulo<sup>13</sup> quando for abordado o contexto interno que motivou a realização do anúncio e posterior elaboração e lançamento do plano.

Nesse sentido, os principais aspectos da agenda foram lembrados, a começar pela Resolução 1325 e seus principais princípios norteadores, como o fomento do equilíbrio de gênero por meio do desempenho ativo das mulheres na busca pela paz sustentável e da introdução do conceito de transversalização das perspectivas de gênero no que tange a organização e os conflitos armados. Ainda, ressalta a necessidade de se pensar a temática em momentos de paz, especialmente nas fases de prevenção de conflitos e consolidação da paz, assim como na avaliação sobre os impactos dos conflitos nos diferentes grupos da sociedade, como mulheres e crianças (Brasil, 2017, p. 23-24). Além disso, até o ano de lançamento do PNA, em 2017, sete resoluções foram aprovadas e incorporadas na agenda, por isso, suas principais contribuições também são apresentadas. Embora não se possa afirmar grau de importância e hierarquia entre as resoluções, a Resolução 1325 possui lugar especial nas

---

<sup>13</sup> Ver a partir da página 43.



discussões internacionais por ser o marco inaugural da discussão normativa acerca da igualdade de gênero e os direitos das mulheres. Portanto, como maneira de ilustrar a percepção do Conselho de Segurança sobre a participação da sociedade civil na participação dos processos, ressaltam-se, as resoluções 2122 (2013) e 2242 (2015) (Brasil, 2017, p. 26).

Na terceira seção, o objetivo é apresentar o histórico brasileiro no que diz respeito ao engajamento acerca da temática, a partir de uma perspectiva histórica, em que esse esforço brasileiro se insere nas recomendações e incentivos feitos pela ONU desde 2000. Assim, o plano reforça sua inserção no contexto de avanços no arcabouço normativo de políticas públicas domésticas em prol da igualdade de gênero desde o período da redemocratização. Por meio de diversas políticas e esforços que tangenciam progressos na área social, política, econômica e social, além do esforço para o enfrentamento da violência, salientando a maior atenção dedicada à promoção da igualdade de gênero nas áreas prioritárias da agenda (Brasil, 2017, p. 27). Após, é desenvolvida a questão do amadurecimento da agenda de gênero no plano doméstico, processo que teve início muito antes da resolução 1325, em que diversos marcos foram enfatizados. Importante lembrar que a estrutura de um plano nacional não é estática e, tampouco, rígida, por isso, a análise proposta nesta seção se refere especificamente à estrutura adotada no documento brasileiro.

Os marcos levantados não se relacionam com questões relacionadas à paz, segurança e desenvolvimento internacional, entretanto forneceram a base necessária para que esse tipo de discussão pudesse ser realizada. Dentre eles, destaca-se a criação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), em 1985, que tinha por objetivo assessorar a Administração Federal na adoção e fiscalização de medidas para a promoção da participação das mulheres em todas as esferas (Brasil, 2017, p. 28). A Constituição Federal de 1988 somou esforços à essa iniciativa, com o estabelecimento da igualdade de gênero e a proteção dos direitos humanos das mulheres entre as cláusulas pétreas do Estado Democrático de Direito, assim como a proibição de discriminação baseada no gênero (Brasil, 2017, p. 28-29). Já em 2003, houve a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, instituição que consolidou a institucionalização das políticas de gênero e sua transversalização em todas as esferas do Governo Federal e que, em 2016 se juntaria aos esforços de elaboração do Plano Nacional sobre MPS (Brasil, 2017, p. 29).

Foi a partir da criação da Secretaria que a temática de gênero passou a aparecer de maneira mais consolidada nos esforços do governo. Exemplo disso foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, convocada em 2003, em que se elaborou

o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). A última versão do plano teve seu período de vigência entre 2013 e 2015, entretanto, nenhum documento foi elaborado como forma de atualizá-lo (Ministério das Mulheres, 2023). É possível relacionar essa estagnação e falta de revisões e atualizações com o período político instável em que o Brasil se encontrou desde 2015/2016. Todavia, mais análises se fazem necessárias para a constatação dessa relação. Uma das maiores contribuições da primeira edição do PNPM se refere às políticas públicas, em que foi introduzido o paradigma da responsabilidade e, de acordo com este, “não cabe apenas ao organismo de políticas para as mulheres promover a igualdade de gênero, mas a todos os órgãos dos três níveis federativos” (Brasil, 2017, p. 30). Isso demonstra um enorme avanço no entendimento e promoção da igualdade de gênero no país. Por meio da transversalidade horizontal e vertical, espera-se que os esforços federais sejam também dos ministérios e se estendam para os níveis estaduais, distrital e municipais.

Seguindo a estrutura do plano, é apresentado o amadurecimento interno das temáticas que levaram ao plano, assim como o próprio processo de elaboração e, por ser a discussão proposta no próximo capítulo, será apenas citada nesse momento. Dois são os objetivos estratégicos do plano e que também são apresentados, sendo eles a transversalização e o empoderamento. Assim, todo o documento foi pensado e elaborado para o cumprimento desses objetivos e, de forma a instrumentalizá-los, quatro foram os pilares temáticos desenvolvidos, sendo eles: (i) participação; (ii) prevenção e proteção; (iii) consolidação da paz e cooperação humanitária e (iv) aprofundamento, sensibilização e engajamento (Brasil, 2017, p. 39). A partir deste ponto, o plano se concentra em aprofundar-se em questões relacionadas a cada um dos pilares elaborados, como os resultados esperados, os objetivos e atividades para atingi-los e as instituições responsáveis.

De maneira lógica, após a apresentação sobre os pontos elaborados, a próxima seção do plano nacional se refere à vigência, implementação, monitoramento e avaliação, sendo também a última seção sobre conteúdo e contribuições do plano para as políticas públicas. A partir de então, é apresentado um glossário com os principais termos utilizados, de modo a facilitar a compreensão dos leitores, sejam eles sociedade civil ou formulador de políticas. Em anexo, é trazida a Resolução 1325 completa, assim como os principais pontos das outras resoluções da agenda MPS aprovadas até então. Algumas estatísticas bastante interessantes são trazidas, abordando números que versam sobre a participação de homens e mulheres em algumas atividades, como o de pessoal uniformizado em operações de paz da ONU. Por fim, uma galeria de imagens é apresentada contendo importantes mulheres que contribuíram e contribuem para

a história do Brasil e das forças armadas, como Maria Quitéria, Bertha Lutz e a Contra-Almirante Dalva Maria Carvalho Mendes, primeira mulher a alcançar o generalato nas três forças armadas.

## **2.2. Objetivos estratégicos e os 4 pilares do PNA**

Como já explicitado brevemente, o plano nacional possui dois objetivos estratégicos e quatro pilares desenvolvidos para cumprir as provisões. Portanto, como partes fundamentais do documento, esses dois tópicos merecem atenção detalhada. Importante salientar que, para a elaboração dos objetivos estratégicos, o plano se apropriou do que as Nações Unidas salientam sobre a relação entre mulheres, paz e conflitos armados. Por isso, o Brasil se alia ao entendimento de que a paz é mais bem construída e torna-se mais sustentável e duradoura quando há a participação de mulheres nos processos de prevenção e solução de conflitos, e de manutenção e consolidação da paz (Brasil, 2017, p. 37). Logo, é essencial que as mulheres participem ativamente desses processos como agentes transformadoras, e é a partir desses princípios que o plano nacional brasileiro se insere, ao se comprometer em promover medidas que incorporem a perspectiva de gênero e a promoção da participação qualitativa (não somente quantitativa) de mulheres (Brasil, 2017, p. 37).

O primeiro objetivo é a transversalização de gênero em todas as ações levadas a cabo pelo país no âmbito da paz e da segurança internacionais. Traduzido e instrumentalizado de forma baseada nas provisões da agenda, o pilar visa reconhecer a contribuição das mulheres em todas as etapas dos processos de paz e os diferentes impactos sofridos por homens, mulheres e crianças nos conflitos armados da atualidade (Brasil, 2017, p. 38). Dessa forma, de acordo com o exposto no plano, a transversalização busca evitar o aprofundamento e perpetuação das desigualdades e violências no cenário de conflito e pós-conflito ao reconhecer que os efeitos são sentidos e se recuperam de maneira distinta (Brasil, 2017, p. 72).

O segundo objetivo faz menção ao empoderamento de mulheres e meninas como agentes promotoras da paz duradoura. E, como um conceito presente não somente na agenda Mulheres, Paz e Segurança, mas também nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, o empoderamento feminino é ponto de destaque para o plano nacional brasileiro, tendo em vista que essas duas ferramentas são complementares na busca pela igualdade de gênero (Giannini; Folly, 2017, p. 5). Reconhecendo que o empoderamento de mulheres é parte

essencial do sucesso de ações voltadas para a redução da pobreza, prevenção de crises, promoção do desenvolvimento sustentável e construção da governabilidade democrática (Brasil, 2017, p. 67). Assim, o documento conceitua empoderamento como sendo um processo que permite às pessoas a possibilidade de assumir o controle sobre suas vidas. De forma prática, o objetivo estratégico de empoderar mulheres e meninas significa assegurar que estas tenham voz ativa na estrutura de governança e sejam, de fato, ouvidas, permitindo que suas experiências, apontamentos, considerações e contribuições sejam considerados e influenciem todo o processo até a tomada de decisão (Brasil, 2017, p. 67).

Dessa forma, ao unir esses dois objetivos fundamentais, o documento assume um compromisso legítimo com o que pretende atingir, impactando não somente os momentos presentes, com o foco no curto prazo, mas vislumbrando o empoderamento de toda uma geração de meninas e jovens mulheres que farão a diferença no médio e longo prazo. A violência baseada em gênero assume um lugar de destaque ao ser considerada como “a expressão máxima da desigualdade”. Essa dupla contribuição, portanto, simboliza um passo importante na busca pela promoção das mulheres como agentes da paz e no engajamento de medidas de proteção contra esse tipo de violência (Drumond; Rebelo, 2018, p. 11; Brasil, 2017, p. 38).

Como já introduzido no capítulo, o plano nacional de ação brasileiro se estrutura em quatro pilares essenciais voltados para o atingimento desses dois objetivos estratégicos: (i) participação; (ii) prevenção e proteção; (iii) consolidação da paz e cooperação humanitária e (iv) aprofundamento, sensibilização e engajamento. Ações e atividades foram pensadas focadas no avanço da agenda nessas áreas.

O pilar de participação tem por objetivo ampliar a presença ativa e efetiva de mulheres brasileiras e locais e promover a sua qualificação em atividades relacionadas à paz e à segurança em contextos em que o Brasil atue (Brasil, 2017, p. 40; Drumond; Rebelo, 2018, p. 5). O primeiro pilar foi pensado considerando diversos estudos e estatísticas relacionados ao impacto da presença de mulheres *peacekeepers* no terreno, como o fato de mulheres policiais serem consideradas como menos ameaçadoras, mais dispostas a ouvir e mais capazes de dissolver situações potencialmente violentas, aumentando o senso de segurança da população local (Dharmapuri, 2013, p. 7; Brasil, 2017, p. 40). Ainda, ao considerar os impactos desproporcionais e assumir que a parcela feminina possui diferentes perspectivas, sua presença possibilitaria uma maior efetividade operacional, conforme demonstrado pelo Estudo Global sobre a Implementação da Resolução 1325. As conclusões do estudo são contribuições

estatísticas extremamente importantes para a discussão sobre a participação de mulheres, pois reconhece que sua participação ativa nos processos de negociações de acordos de paz aumenta em 20% as chances de que estes durem por, pelo menos, dois anos e em 35% as chances de que durem mais de 15 anos (Brasil, 2017, p. 40).

A maior participação de mulheres nos contextos de conflito e pós-conflitos possibilita o empoderamento das mulheres locais também. As mulheres *peacekeepers*, ao realizar suas atribuições no setor de segurança, são vistas pela população local como competentes e profissionais qualificadas. Sua atuação nesses papéis torna-se um modelo a ser seguido, principalmente ao inspirar mulheres locais que, muitas das vezes, estão restritas ao espaço doméstico e/ou que ainda não foram incluídas adequadamente em funções relacionadas à paz e à segurança (United Nations, s.d.; Brasil, 2017, p. 41). Dentre os diversos impactos, há ainda um aumento na coleta e análise de informação quando esses impactos desproporcionais são levados em consideração e a população local é ouvida (Dharmapuri, 2013, p. 7) e uma maior taxa de denúncia de violências e abusos. Devido à estrutura social, em algumas sociedades, a comunicação entre homens e mulheres é restrita aos familiares, então um *peacekeeper* teria mais dificuldade em se comunicar diretamente com uma mulher local, nesse sentido, a presença de mulheres no contingente possibilitaria isso. Segundo o plano, essa participação

é um fator que pode, por exemplo, facilitar a inclusão de mulheres ex-combatentes durante o processo de desmobilização e sua reintegração à sociedade, ampliar as redes de coleta de informação, atuar em cordões de isolamento e em atividades de busca, contribuir com entrevistas a sobreviventes de violência baseada em gênero, contribuir como instrutoras de mulheres em academias militares, além de promover uma melhor interação com mulheres em sociedades locais. (Brasil, 2017, p. 41).

As iniciativas propostas no primeiro pilar buscam atingir ao seu objetivo e se dividem em incrementar a participação efetiva de mulheres brasileiras em atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais e promover a participação das mulheres locais em situações de conflito e pós-conflito, inclusive em posições de liderança, em atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais (Brasil, 2017, p. 46; 50). A primeira iniciativa possui seis objetivos detalhados, sendo cinco focados no aumento da participação: (i) de mulheres brasileiras civis em atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais, inclusive em posições de liderança; (ii e iii) mulheres militares e policiais brasileiras empregadas em missões individuais e/ou como parte de contingentes de operações de manutenção da paz e/ ou missões políticas especiais, inclusive em posições de liderança; (iv) de diplomatas brasileiras atuando em ações

relacionadas à paz e segurança, inclusive em posições de liderança (Brasil, 2017, p. 46-49). E o último objetivo voltado ao estabelecimento de mecanismos que estimulem a ascensão e permanência de mulheres diplomatas, militares e policiais em suas carreiras (Brasil, 2017, p. 49). Já a segunda iniciativa possui apenas um objetivo detalhado, buscando o aumento da participação de mulheres locais, em situações de conflito e pós-conflito, em atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais (Brasil, 2017, p. 50).

No pilar de participação, o resultado esperado é que os atores envolvidos, ao cumprirem com suas atividades especificadas no documento, possam realmente aumentar a participação efetiva de mulheres brasileiras e locais, tanto quantitativamente, quanto qualitativamente, especialmente em posições de liderança nos contextos em que estão inseridas (Brasil, 2017, p. 46).

O pilar de prevenção e proteção tem por objetivo proteger os direitos das mulheres e meninas e prevenir contra a violência baseada em gênero onde o Brasil estiver atuando (Brasil, 2017, p. 42) e tem muita relação com o primeiro pilar desenvolvido pelo plano. De modo geral, as medidas desse pilar tendem a focar na questão da violência sexual e na violência baseada em gênero (Giannini, 2016, p. 6). No caso de países em conflito ou em contextos pós-conflitos, algumas medidas são voltadas para o ambiente doméstico e preveem o aumento do acesso à justiça para as mulheres e o fim da impunidade de crimes contra a mulher, enquanto países que não estão nesse contexto, voltam suas medidas para a política externa (Giannini, 2016, p. 6).

Muito incentivada e debatida na agenda MPS, os níveis de igualdade de gênero e o acesso da mulher aos seus direitos básicos são indicadores de paz e desenvolvimento de um Estado, além de demonstrar o quão engajados com a agenda seus membros estão. Entretanto, essa realidade não pode se voltar exclusivamente para o ambiente doméstico, ainda mais em um país com um histórico tão extenso de engajamento e envio de tropas para missões de paz como o Brasil. Muito interligado com o pilar anterior, a presença de mulheres *peacekeepers* é extremamente significativa ao facilitar um canal de comunicação com as mulheres locais e entender suas vivências, de modo que suas demandas, expectativas e necessidades sejam ouvidas e atendidas dentro dos limites da missão. Dados trazidos no documento ressaltam esse sentimento de proteção, em especial, com a unidade policial composta por mulheres na UNMIL e o sentimento menor de ameaça experienciado pelas mulheres locais (Brasil, 2017, p. 43). Há evidências de que as policiais mulheres desdobradas são percebidas pelos locais como menos ameaçadoras, mais dispostas a ouvirem e mais capazes de dissolver situações potencialmente

violentas (Dharmapuri, 2013, p. 7). Ressalta-se, portanto, uma dupla relação da mulher enquanto alvo e provedora dessa proteção.

As iniciativas propostas nesse pilar têm como fio condutor a proteção dos direitos humanos de todas as mulheres e meninas e a prevenção contra a violência baseada em gênero onde o Brasil atua (Brasil, 2017, p. 51). Cinco são as áreas em que o pilar se debruça de forma a instrumentalizar essa provisão, sendo: (i) promover e implementar medidas de empoderamento de mulheres e meninas, fortalecendo seus papéis na sociedade; (ii) a incorporação de perspectiva de gênero na prevenção, gestão e solução de conflitos e na manutenção da paz; (iii) difundir e implementar marcos normativos internacionais para a proteção dos direitos das mulheres e meninas; (iv) ampliação do acesso à justiça; e (v) aprimorar o setor de segurança para atender às necessidades e demandas específicas dessa parcela da sociedade (Brasil, 2017, p. 51-56).

Importante ressaltar a preocupação com a questão migratória e de refúgio, voltada especificamente em dispor os mecanismos já existentes na estrutura jurídica, médica, de assistência social e de políticas públicas brasileiras para as refugiadas e solicitantes de refúgio (Brasil, 2017, p. 55-56). Dessa forma, é possibilitado o entendimento sobre seus direitos para que possam ter acesso e possam utilizar da sua proteção, incluindo os mecanismos de enfrentamento à violência doméstica e a cooperação para capacitar/educar e inserir essas mulheres e meninas na estrutura brasileira (Brasil, 2017, p. 55-56).

O resultado esperado para o segundo pilar é tão direto quanto seu objetivo, no que tange a ampliação e o aprimoramento da contribuição do Brasil no enfrentamento da violência baseada em gênero e na proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas em situações de conflito, pré e pós-conflito (Brasil, 2017, p. 51).

O terceiro pilar consiste na consolidação da paz e cooperação humanitária e tem por objetivo fortalecer a perspectiva de gênero na atuação brasileira nesses contextos, incluindo em processos de reconstrução pós-conflito, nas fases de planejamento e tomada de decisão (Brasil, 2017, p. 44; Drumond; Rebelo, 2018, p. 5). Ao considerar os diferentes impactos dos conflitos armados sobre homens e mulheres, a ONU se atenta ao fato de que só é possível a construção de uma paz sustentável com a participação significativa de mulheres (Brasil, 2017, p. 44). Ou seja, representa, de certa forma, uma transversalização de gênero na agenda de política externa e na própria diplomacia brasileira ao ressignificar o modo como o Brasil se projeta internacionalmente. No documento, algumas contribuições e reconhecimentos da ONU sobre a

questão são destacados, como o aumento da eficácia da ajuda humanitária, da credibilidade e da qualidade das operações quando de uma participação mais expressiva de mulheres (Brasil, 2017, p. 44).

Nesse sentido, diversas áreas são impactadas quando se fala sobre consolidação da paz e cooperação humanitária, abrangendo o social, o econômico, o trabalhista e todas as outras áreas que necessitem de atenção em um contexto pós-conflito e/ou pós contextos de instabilidades, incluindo estruturas institucionais, como o setor de segurança. É reconhecido pela ONU e por diversos estudos que esforços de recuperação econômica que considerem uma perspectiva de gênero possibilitam o atingimento de resultados positivos para a sociedade como um todo (Brasil, 2017, p. 44-45). Isso pode ser constatado quando grande parte das sociedades pós-conflito armado é composta por mulheres, já que a grande maioria dos combatentes são homens. Com isso, as mulheres se tornam responsáveis por tudo relacionado ao lar e quando essa realidade se modifica com morte de parte desses combatentes e as consequências físicas e psicológicas deixadas, as mulheres não podem ser invisibilizadas e verem suas condições regredirem no contexto social, por isso a importância de considerá-las dentro dessa nova dinâmica.

Sobre as atividades a serem desenvolvidas nesse pilar, dois grandes objetivos foram idealizados e constam no documento de modo a fortalecer a perspectiva de gênero na atuação brasileira nesses contextos ao considerar os diferentes impactos nas parcelas da sociedade. Assim, os dois demandam ações de fortalecimento de (i) perspectiva de gênero em ações, iniciativas e programas de consolidação de paz em que o Brasil participe, focando em sua atuação na Comissão de Consolidação da Paz da ONU e na cooperação internacional, com o intercâmbio de experiências e boas práticas (Brasil, 2017, p. 57). Ainda, houve a preocupação em expandir o escopo de atuação, com capacitação na temática da agenda Mulheres, Paz e Segurança, com a cooperação com as instituições locais para elaboração e implementação de legislação específica sobre violência baseada em gênero, com especial atenção ao acesso das mulheres à justiça e aos serviços de atendimento especializado, incluindo a responsabilização do agressor (Brasil, 2017, p. 58). Essas adições demonstram, em uma primeira análise, que se percebeu a necessidade de inclusão de aspectos relacionados à promoção e apoio de programas de empoderamento político, econômico e social para mulheres e meninas, e que estas sejam consideradas na formulação de programas direcionados à reconstrução da infraestrutura e planejamento urbano (Brasil, 2017, p. 58-59).



No segundo macro objetivo, busca-se (ii) fortalecer a perspectiva de gênero em ações, iniciativas e programas de cooperação humanitária que o Brasil implemente ou financie em situações de conflito e pós-conflito (Brasil, 2017, p. 59). Com isso, pretende-se promover o acesso de mulheres e meninas a ações de cooperação humanitária, considerando suas necessidades específicas, incluindo questões relacionadas a seus direitos e à saúde da mulher, incluindo a sexual e reprodutiva nos projetos desenvolvidos e indicadores que possibilitem os processos de monitoramento e avaliação (Brasil, 2017, p. 59). Como será explorado mais detalhadamente na próxima seção, o estabelecimento de indicadores não é uma tarefa fácil, embora extremamente necessária para o acompanhamento do que foi realizado ou não.

Espera-se de resultado nesse pilar o próprio fortalecimento da estrutura. No terceiro pilar, é possível perceber um foco para as atividades do Brasil no exterior, tanto para ações exclusivamente de responsabilidade brasileira, quanto aquelas desenvolvidas em parceria e cooperação, propiciando a troca de experiências e o intercâmbio de informações tão necessário da agenda. Diferente de outras temáticas mais sensíveis, como questões relacionadas ao terrorismo ou segurança cibernética, a agenda MPS se torna ainda mais completa quando pensada pelo coletivo, e esse pilar exemplifica essa discussão.

O quarto e último pilar se refere às atividades de aprofundamento, sensibilização e engajamento e é um tópico extremamente interessante do plano nacional porque expande a dimensão institucional para a sociedade civil. Dessa forma, o objetivo do pilar é aprofundar e difundir o conhecimento sobre a agenda MPS para a sociedade brasileira de modo a sensibilizar a população acerca de sua temática, possibilitar o engajamento de atores relevantes para a implementação do PNA e aproximar a sociedade civil (Brasil, 2017, p. 45). A agenda MPS destaca essa importância e necessidade do envolvimento de atores da sociedade civil, como a comunidade acadêmica, organizações sem fins lucrativos e até mesmo estruturas do sistema ONU, como a ONU Mulheres.

Para a operacionalização, as atividades são, em grande parte, de incentivar o conhecimento e disseminação do conteúdo do plano, promover palestras, encontros e seminários acerca da agenda em instituições civis, diplomáticas, militares e policiais (Brasil, 2017, p. 60). Ainda, envolveu todos os atores institucionais formuladores e integrantes do plano nas atividades específicas, como o fomento de pesquisas sobre a temática e o estímulo a essa discussão (Brasil, 2017, p. 60-61).

Como é possível observar no exposto, o pilar de aprofundamento, sensibilização e engajamento é, na prática, o menos aprofundado dos quatro pilares contidos no plano. Isso porque a efetividade das políticas voltadas para a busca pela igualdade de gênero também depende de iniciativas de treinamento e incidência que eduquem os homens que ocupam e lideram os espaços em que as mulheres sofrem discriminação (Drumond; Rebelo, 2018, p. 15). E, nesse sentido, o PNA carece de proposições com esse objetivo. A sensibilização e o engajamento são muito mais do que a disseminação das provisões do plano, é a busca pela transformação efetiva das relações desiguais e discriminatórias contra mulheres e meninas por meio da inclusão de homens e meninos como aliados (Drumond; Rebelo, 2018, p. 15). Ainda, é importante levar a temática para as esferas de poder do Estado brasileiro, engajando os poderes Legislativo e Judiciários, fundamentais para a implementação do PNA nas ações específicas de cada um, como a aprovação de dotação orçamentária para a execução desses objetivos (aspecto deixado de lado na primeira versão do plano) (Drumond; Rebelo, 2018, p. 17).

### **2.3. Vigência, implementação, monitoramento e avaliação**

A última seção do presente capítulo se relaciona com o último tópico que consta no documento, que se refere ao conjunto de atividades relacionadas ao momento pós-lançamento do plano. O período de vigência do plano foi concebido com uma duração inicial de dois anos, contemplando os anos de 2017 e 2018 (Brasil, 2017, p. 63). O documento prevê ainda, que o grupo de trabalho se reunirá, no final de 2018, para avaliar o plano em sua totalidade e decidir sobre eventuais ajustes para seu aperfeiçoamento (Brasil, 2017, p. 63), incluindo uma possível extensão do período de vigência. Assim, como previsto, o Grupo de Trabalho Interministerial voltou a se reunir, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, em novembro de 2018, por meio do seminário internacional “Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança: implementação e revisão” (Balbino, 2022, p. 113).

Seguido do seminário, quatro reuniões foram realizadas, entre dezembro de 2018 e fevereiro de 2019 para início das discussões sobre caminhos futuros do plano nacional, incluindo discussões sobre a elaboração de um novo PNA (Balbino, 2022, 113; Brasil, 2017, p. 63). Após o compartilhamento de informações e resultados do plano, o Grupo Interministerial percebeu uma dificuldade em avaliar a concretização das ações previstas no documento, em decorrência do pouco tempo de vigência, de apenas um ano e meio, além de constatar a

necessidade de difusão mais efetiva sobre o plano entre atores relevantes (Balbino, 2022, p. 114). Tendo em vista o contexto de instabilidade e polarização política, os integrantes do grupo optaram pela extensão do período de vigência do plano. Com possíveis mudanças nas pastas ministeriais envolvidas, seria improvável que um novo texto ou um novo plano fosse elaborado e apresentado a tempo (Balbino, 2022, p. 115). Dessa forma foi acordado que o período de vigência seria estendido por mais quatro anos, se encerrando em 2023, quando teria início o processo de revisão do plano, além da solicitação do Ministério da Defesa para que, nesse período, o Grupo se reunisse com uma maior frequência (Balbino, 2022, p. 115).

Sobre a implementação do plano, ao longo do ano de 2023, diversas reuniões, seminários e consultas abertas aconteceram, tendo em vista a avaliação de sua implementação e de suas provisões (Ministério das Relações Exteriores, 2023). Como ainda é um tema em aberto, ressalta-se a importância do acompanhamento do processo de avaliação e revisão ao longo do ano de 2024. Entretanto, embora relevante, esse trabalho não se alongará nessa discussão por entender que foge ao escopo proposto e demanda a análise de um processo corrente.

Já com relação ao monitoramento, o previsto no plano é que cada Ministério, de acordo com seus respectivos âmbitos e atribuições estabelecessem mecanismos específicos para o acompanhamento da implementação em sua estrutura (Brasil, 2017, p. 63). E, ao final de cada ano, deveriam ser publicados relatórios detalhando as medidas tomadas para o cumprimento dos objetivos e atividades, especificando os avanços alcançados e os desafios percebidos ao longo do caminho (Brasil, 2017, p. 63). Todavia, essas especificações foram recebidas e cumpridas de maneira desigual pelos ministérios ao longo dos seis anos de vigência do plano nacional. Uma questão sensível ao documento e que atrapalha a sua implementação efetiva é em relação ao orçamento próprio destinado às suas atividades. Em razão do contexto de instabilidade política e recessão econômica, o plano dependia da transversalização de gênero nas políticas orçamentárias dos órgãos envolvidos, entretanto, percebe-se uma ausência de ações relacionadas à essa alocação orçamentária (Giannini; Folly, 2017, p. 7).

Para isso, Giannini ressalta a importância de se transformar o Plano Nacional de Ação em uma política de Estado, dotada de estrutura organizacional e orçamento e pessoal específico (2016, p. 2). A não criação dessa estrutura incorre em uma falta de diretiva de Estado, deixando a agenda à mercê da liderança pessoal dos atores envolvidos na fase de elaboração e implementação a depender de boa vontade política dos formuladores e tomadores de decisão

(Giannini, 2016, .p. 14). Principalmente ao considerar a grande rotatividade de funcionários que atuam na agenda e nos ministérios envolvidos, a depender de cargos de indicação e confiança e rotações cotidianas de pessoal. Se por um lado, parte das atividades pôde ser atingida por meio do aproveitamento de capacidades já existentes, por outro lado houve a limitação de avanços ainda mais significativos que poderiam ser solucionados com a alocação de recursos humanos e orçamentários (Drumond; Rebelo, 2018, p. 18).

Com relação ao estabelecimento de metas e indicadores específicos, a ONU Mulheres sugeriu aos ministérios que pensassem voluntariamente a fim de facilitar a avaliação futura, levando em consideração o disposto no plano e nas resoluções da agenda MPS (Balbino, 2022, p. 114). Nesse sentido, o Itamaraty e o Ministério da Justiça compartilharam propostas de parâmetros voluntários por meio eletrônico e cada um elegeu dez atividades. O primeiro disponibilizou os parâmetros, enquanto o último não autorizou a divulgação (Balbino, 2022, p. 115).

Quando se acordou a extensão do período de vigência para mais quatro anos, se encerrando no ano de 2023, o Ministério da Defesa, na figura do Ministro de Estado da Defesa, General Fernando Azevedo, comunicou ao Ministério das Relações Exteriores a intenção de participar da Conferência Ministerial de Operações de Manutenção de Paz da ONU, realizada em 2019 em Nova York (Balbino, 2022, p. 116). De modo a potencializar a participação na conferência, o Itamaraty consultou sobre a possibilidade de anúncio da renovação do documento e, ao obter o aval do MD, o anúncio foi realizado em março de 2019 durante o pronunciamento do General Fernando Azevedo, reiterando o compromisso do Brasil com a agenda MPS e concentrando o protagonismo centrado nesses dois ministérios (Balbino, 2022, p. 116-117).

De modo a concluir o capítulo, o Plano Nacional de Ação do Brasil sobre Mulheres, Paz e Segurança demonstrou a intenção brasileira em se aproximar ainda mais da agenda temática e suas provisões, ao passo em que foram observadas diversas dificuldades e lacunas a serem endereçadas e preenchidas na etapa de revisão e elaboração de um novo plano.

### **3. O Processo de Elaboração do Plano Nacional sobre Mulheres, Paz e Segurança**

Após apresentar o documento final do Plano Nacional de Ação brasileiro sobre Mulheres, Paz e Segurança, o terceiro capítulo terá seu enfoque no próprio processo de elaboração, compreendendo com mais detalhes os atores envolvidos e a própria dinâmica. Como já afirmado, o período temporal de elaboração analisado será de 2015, quando houve a demonstração de interesse para a comunidade internacional, e 2017, com o lançamento oficial do plano enquanto documento final. Entretanto, se percebeu que tais dinâmicas tiveram início um pouco antes, na fase que algumas autoras, como Viviane Balbino, denominaram de “amadurecimento interno”. A autora em questão será muito utilizada pois, por ser diplomata e ter uma vasta experiência em seu campo, pôde acessar documentos e comunicações, e alcançar pessoas que possibilitaram a construção de um arcabouço cronológico e histórico bastante completo e detalhado acerca do período pré-elaboração e do próprio processo de elaboração.

Embora esse período de amadurecimento interno não faça parte do processo oficial de elaboração do plano nacional, será discutido ao longo deste capítulo para que seja possível compreender as dinâmicas que resultaram na intenção verbal de 2015. A agenda Mulheres, Paz e Segurança inaugurou este novo momento de discussão sobre questões relacionadas à transversalização de perspectivas de gênero, igualdade e equidade de gênero e a participação ativa e efetiva de mulheres em diversas dinâmicas relacionadas à paz e segurança internacionais. Nesse sentido, o período compreendido como amadurecimento interno começa já no ano de 2000 e se encerra no ano de 2015, com a verbalização de intenção em se construir um plano nacional de ação brasileiro.

Seguindo, o capítulo apresentará o processo de elaboração oficial, compreendendo mais detalhadamente os atores envolvidos e as dinâmicas institucionais que culminaram no PNA como documento final. Pretende-se construir uma base conceitual e teórica desse processo que nos ajudará na discussão do último capítulo, quando será discutida, especificamente, a participação do Ministério da Defesa no documento.

#### **3.1. Período de Amadurecimento Interno**

Como já abordado exaustivamente ao longo do texto, a partir da aprovação da Resolução 1325 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, e posteriormente com as declarações do Secretário-Geral, se iniciou um movimento de incentivo aos Estados-membros para que

adotassem, dentro de suas realidades, medidas para implementação do que constava na agenda. No caso do Brasil, isso viria a acontecer apenas em 2015, com o lançamento oficial em 2017. Entretanto, de modo que isso fosse possível, houve um período em que outras abordagens, iniciativas e atitudes foram tomadas de modo a viabilizá-lo nos anos de 2015-2017, se iniciando logo após a adoção da agenda. Embora o Brasil tenha um histórico com questões relacionadas ao gênero, oficialmente, não se pode falar em agenda Mulheres, Paz e Segurança, apenas em antecedentes normativos que possibilitaram sua inauguração, por isso, contextos anteriores não serão considerados para fins deste trabalho.

Quando ocupou a posição no biênio de 2004-2005, poucas foram as movimentações no Conselho sobre resoluções posteriores à 1325, entretanto participou de alguns debates abertos organizados, se posicionando sobre a relevância de se estabelecer uma cooperação entre o Conselho e o ECOSOC para a implementação da Resolução em questão (Balbino, 2022, p. 104). A diplomacia brasileira possui muita relevância e visibilidade internacionalmente por se posicionar, historicamente, a favor da paz e segurança internacionais, o que propicia um certo respeito da Comunidade Internacional para com as delegações diplomáticas brasileiras. Já no período entre 2000 e 2015, poucas foram as trocas e os contatos estabelecidos com a Representação Diplomática Brasileira em Nova York (Balbino, 2022, p. 104).

Delineando o que estaria presente no Plano Nacional de Ação, ainda enquanto membro não-permanente, em debate aberto realizado sobre a agenda Mulheres, Paz e Segurança, o Brasil demonstrou comprometimento para que a Resolução se tornasse mais “eficaz e universal” e ressaltou que o Conselho avaliasse o papel das mulheres não só como vítimas dos conflitos, mas também como participantes dos processos de paz (Balbino, 2022, p. 104). Em outros debates abertos realizados, o Brasil também possui destaque por sempre contribuir com a discussão, reforçando a relevância da agenda e a necessidade de cooperação acerca da temática. Esse papel apenas se intensificou com o segundo mandato brasileiro como membro não permanente do Conselho desde a adoção da agenda MPS.

No biênio 2010-2011, o Brasil copatrocinou a Resolução 1960 (2010), dedicada ao combate à violência sexual em conflitos armados, que instituiu reparações judiciais por crimes de violência sexual como parte integrante de processos de paz (Brasil, 2017, p. 31). Dessa forma, em relatórios anuais sobre a violência sexual, será incluída uma lista de grupos armados suspeitos de prática sistemática de estupro ou de violência sexual em conflitos, estes serão chamados para firmar compromissos de combate a essas violências e a responsabilização dos

perpetradores (Brasil, 2017, p. 31). Ainda, em debate aberto no mesmo ano, a delegação brasileira ressaltou a importância dos planos nacionais enquanto ferramenta para a implementação da agenda, pois incluem a participação de diversos atores, incluindo a sociedade civil e a necessidade de que estes sejam apoiados por financiamento adequado (Balbino, 2022, p. 105). Entretanto, fica clara a dicotomia entre o disposto internacionalmente e o que se consolidou internamente, já que o plano nacional de ação não contou com nenhum mecanismo do tipo.

Já sob a presidência brasileira no Conselho de Segurança, o Comitê de Sanções relativo à República Democrática do Congo (RDC) passou a contemplar indivíduos perpetradores e responsáveis por graves episódios de violência sexual (Balbino, 2022, p. 105). Balbino salienta que até o final do mandato brasileiro no biênio 2010-2011, as comunicações diplomáticas acerca da agenda Mulheres, Paz e Segurança não mencionaram o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, ainda que o Brasil se encontrasse em um momento extremamente favorável de envio de tropa à MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti) (Balbino, 2022, p. 105). Até então, os documentos adotados no âmbito da agenda não enfatizavam a participação de mulheres em operações de paz da organização, o que demonstra que essa conexão só foi realizada posteriormente com o Ministério da Defesa (Balbino, 2022, p. 106).

Já no contexto doméstico, mesmo antes da elaboração do plano, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil - Sérgio Vieira de Mello (CCOPAB) começou a incluir temas relacionados à agenda no treinamento e capacitação de militares e policiais a serem desdobrados para operações de paz da ONU (Brasil, 2017, p. 31). O Governo brasileiro, seguindo o que demonstra em suas contribuições no Conselho de Segurança, desenvolveu diversos projetos de cooperação para o enfrentamento da violência sexual em países recém egressos de contextos de conflitos, como o Haiti e a própria República Democrática do Congo (Brasil, 2017, p. 32).

No final de 2011, último mês do Brasil em seu mandato de membro não permanente, o Ministério da Defesa e a ONU Mulheres firmaram carta de intenções na área de “gênero, paz e segurança” (Balbino, 2022, p. 106). O documento previa a colaboração do CCOPAB para o treinamento de tropas de paz em questões de gênero e a cooperação sul-sul com outros centros de treinamentos de tropa na América Latina e na África, além de tornar o Ministério da Defesa protagonista nesse processo (Balbino, 2022, p. 106). Nesse sentido, propôs a identificação de ações na esfera de competência do MD que contribuíssem para a implementação da Resolução

1325 e agenda MPS, por isso, a partir de 2011 a ONU Mulheres começou a ministrar palestras sobre gênero em estágios de preparação de militares que iriam pra MINUSTAH (Balbino, 2022, p. 106).

Já no que tange à administração pública, a agenda MPS já tem sido considerada e incorporada aos instrumentos de planejamento estratégico do Governo Brasileiro desde o início da última década. À exemplo disso, no Plano Plurianual 2012-2015 já constava no programa temático de política externa iniciativa específica sobre a ampliação da participação de mulheres em operações de manutenção de paz (Brasil, 2017, p. 32). Já voltada para a temática de mulheres, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 se estendeu um pouco mais em provisões afins à agenda. Quatro foram as ações, relacionadas ao

respeito de diagnóstico das competências para a execução de atribuições pelas mulheres em missões de paz, da capacitação e treinamento das missões de paz na perspectiva de gênero, de parcerias para prevenção de HIV/AIDS e para o enfrentamento da violência sexual como arma de guerra, e de estratégias contra a violência baseada em gênero em contextos de assistência humanitária. (Brasil, 2017, p. 32).

No âmbito das Forças Armadas, embora o marco temporal seja um pouco anterior à agenda, diversos avanços têm sido alcançados nas três forças. Foi a partir da década de 1990 que as mulheres começaram a ingressar nas academias militares, mas ainda como integrantes do Quadro Complementar de Oficiais (QCO), como no caso do Exército Brasileiro com a Escola de Administração do Exército (Brasil, 2017, p. 33). A Aeronáutica é a força singular que registra a maior participação percentual feminina em seus quadros, com 18,73% de mulheres, já somando o efetivo de carreira e os oficiais temporários, em comparação com 10,61% da Marinha e 5,68% do Exército (Balbino, 2017, p. 256). Desde 2003, as mulheres podem acessar na Força Aérea na função de aviadoras, inclusive em postos da linha de frente do combate, como pilotos de caça (Brasil, 2017, p. 33). Na Marinha, a Escola Naval recebeu sua primeira turma de mulheres em 2014, na especialidade de intendência, enquanto o Exército também recebeu sua primeira turma no ano de 2017, na Academia Militar das Agulhas Negras, nos quadros de logística, fruto da Lei nº 12.705, de 2012 (Brasil, 2017, p. 33).

Ao se tratar das políticas públicas que antecederam o plano de ação brasileiro, é importante citar o Protocolo de Intenções sobre políticas de gêneros para os quadros das Forças Armadas do Brasil, firmado em 2013, em parceria do Ministério da Defesa e a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (Balbino, 2022, p. 107). O objetivo do



protocolo era estabelecer compromisso entre ambas as estruturas governamentais de modo a somar esforços para o diagnóstico, reflexão e elaboração de políticas e ações que promovam a igualdade de gênero nas etapas dos processos de construção de paz e segurança, em especial no que tangia o preparo e emprego das Forças Armadas (Balbino, 2022, p. 107). Em 2014, após o Protocolo, o Ministério da Defesa participou de um estudo realizado pela Rede de Segurança e Defesa da América Latina (RESDAL) sobre a situação das mulheres nas Forças Armadas dos países latino-americanos, que, embora não tenha sido concluído, resultou no relatório “Perspectivas de gênero em operações de paz: o caso brasileiro”, produzido pelo Instituto Pandiá Calógeras, vinculado ao MD (Balbino, 2022, p. 108).

Essa participação possibilitou a aproximação do Instituto Igarapé, *think tank* com núcleo de pesquisa voltado para a agenda MPS, com o Ministério das Relações Exteriores, parceria que possibilitou ao Instituto uma concessão para que participasse enquanto membro da sociedade civil. Essa aproximação resultou em um seminário internacional intitulado “Mulher, Paz e Segurança no Brasil: construindo pontes e superando desafios”, realizado no Instituto Rio Branco (Balbino, 2022, p. 108). Foi nessa ocasião que aconteceu a primeira colaboração entre Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores acerca da agenda MPS e, como resultado, se possibilitou a criação de um grupo de discussões interagências com representantes de diversas instituições para identificar e ajudar a promover políticas e iniciativas sensíveis à temática de gênero (Balbino, 2022, p. 108). Além deste, diversos eventos reuniram instituições governamentais, organizações da sociedade civil e especialistas da academia e contribuíram para o amadurecimento do debate em torno da conveniência de elaboração de um PNA, como o *workshop* sobre “Proteção de Mulheres em Operações de Paz”, organizado pelo CCOPAB, em Itaipava, e o “Pandiálogo”, organizado pelo Instituto Pandiá (Brasil, 2017, p. 34). O CCOPAB ainda realizou o *workshop* regional “Mulheres em Peacekeeping”, com a participação de países-membros da Associação Latino-Americana dos Centros de Treinamento de Operações de Paz (ALCOPAZ), que ofereceu espaço para que as mulheres desdobradas e mulheres de comunidades locais pudessem compartilhar sua visão sobre a agenda e suas experiências no terreno (Balbino, 2022, p. 109)

Foi em 2015 que essas intenções e interações se intensificaram cada vez mais e o diálogo entre MD e MRE se adensaram (Balbino, 2022, p. 109). No mesmo ano, o Instituto Pandiá organizou evento intitulado “O Brasil e a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas”, que contou com a participação do MRE, do Exército, e dentre outros membros da sociedade civil, destaca-se a presença da UNB e da ONU Mulheres (Balbino, 2022, p. 109).

O principal assunto discutido na ocasião foi justamente sobre a oportunidade e adoção de um PNA brasileiro. Foi então que, entre junho e julho, o MD e o MRE mantiveram conversas informais essenciais na formação de uma posição favorável dos ministérios enquanto atores protagonistas da agenda MPS no país (Balbino, 2022 p. 109).

O Estudo Global sobre a Implementação da Resolução 1325 (2000) foi elaborado por ocasião dos quinze anos de lançamento da resolução e, nesse momento, as instituições brasileiras voltaram a discutir formas mais efetivas de implementar a agenda MPS (Brasil, 2017, p. 34). Em agosto do mesmo ano, representantes do MD, MRE e da Secretaria de Políticas para as Mulheres concordaram sobre a conveniência de elaboração de um Plano Nacional de Ação Brasileiro, isso porque se percebeu que, mesmo com a inclusão da temática no Plano Plurianual e no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, as provisões não estavam suficientemente abrangente e detalhadas (Balbino, 109-110; Brasil, 2017, p. 34). Se entendeu que o contexto externo e interno, em especial devido à participação do Brasil na MINUSTAH, estimulou o entendimento de que o futuro plano nacional deveria ser um instrumento de política externa na área de paz e segurança (Balbino, 2022, p. 110).

O contexto político e econômico interno era de muita instabilidade, em 2014 a presidente Dilma Rousseff foi eleita e, em seu plano de governo, destacou seu ensejo em lutar pelos direitos humanos, inclusive citando a questão de gênero (Partido dos Trabalhadores, 2014, p. 34). O segundo mandato da ex-presidente, embora tenha terminado com o *impeachment* de 2016, deixou, junto com o primeiro, avanços significativos com relação à busca pela igualdade de gênero, como a nomeação de 8 ministras (número recorde até a eleição do presidente Lula em 2022, que contou com a nomeação de 11 ministras). Entretanto, o país já sentia as consequências de uma crise econômica e de uma crise política que se co-constituíram nos anos do segundo mandato da ex-presidente e que refletiram na decisão de não se pensar um orçamento próprio para o plano (Balbino, 2022, p. 110).

Por isso, como resultado da reunião informal de agosto de 2015, solicitou que os participantes consultassem as chefias de suas respectivas instituições, de modo a verificar o interesse na criação de um grupo de trabalho interministerial, sob a coordenação do MRE, que seria responsável pela elaboração do plano nacional (Balbino, 2022, p. 110). A ordem institucional é que, após a elaboração do texto, este seria submetido aos ministros para a aprovação. A decisão brasileira foi anunciada formalmente pelo Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, durante debate aberto no Conselho de Segurança sobre os quinze

anos de aniversário da agenda e da Resolução 1325 (Brasil, 2017, p. 34; Balbino, 2022, p. 110-111). Em seu pronunciamento, anunciou o início dos trabalhos relacionados à elaboração do plano nacional de implementação da agenda MPS.

### **3.2. Período de Elaboração do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**

A partir do pronunciamento no debate aberto, se inicia oficialmente o período de elaboração do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança. Para isso, foi definido um Grupo de Trabalho Intersetorial e Interministerial (GTI) coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, incluindo a participação de representantes das três Forças Armadas, do Ministério da Justiça e da Secretaria de Políticas para as Mulheres (Brasil, 2017, p. 34). O grupo contou com o Instituto Igarapé enquanto membro representante da sociedade civil e da ONU Mulheres (Brasil, 2017, p. 34). Ainda, o PNA contou com a contribuição da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa em sua elaboração (Schweter, 2020, p. 103) e, dada a sua complexidade prática, é necessário detalhar um pouco mais as dificuldades de atuação da Comissão em questão. A criação de um GT interministerial possibilita o engajamento direto de instituições distintas, com metas e prioridades da Resolução 1325, enriquecendo o debate e viabilizando reflexões e contribuições a partir de suas áreas de atuação e demandas específicas (Drumond; Rebelo, 2018, p. 8).

#### **3.2.1. A Comissão de Gênero do Ministério da Defesa**

A Comissão foi criada em 2014 com um mandato e seus membros muito bem definidos e funcionaria como um corpo consultivo e não deliberativo (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 190). Seu objetivo seria de orientar a atuação do Ministério da Defesa e liderar a confecção do PNA, por meio da incorporação de perspectiva de gênero na formulação e execução de políticas públicas em trabalhos afins ao MD (Schweter, 2020, p. 103; Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 190). Devido à proximidade temporal e o seu objetivo, era de se esperar que a Comissão de Gênero se estruturasse em um ator chave dentro da estrutura do Ministério da Defesa em assuntos relacionados ao gênero, com a elaboração do Plano Nacional de Ação. Sua criação pode ser percebida como um avanço significativo para o avanço da agenda no Brasil, incluindo em suas Forças Armadas. Todavia, na prática, essa centralidade foi escassa, devido a questões

internas que acabaram por dificultar que essa previsão se tornasse realidade e o protagonismo esperado não foi visto.

Não é nova a concepção de estereótipos de gênero relacionados ao militar e à guerra, pelo contrário, estão presentes nas sociedades ocidentais há anos. A relação entre homem e guerra e mulher e paz só reforçam esse entendimento e pré-conceito de que a paz é feminina e as mulheres são indivíduos frágeis que devem ser protegidas a todo custo (Carreiras, 2006, p. 5). Ainda persiste a crença de que mulheres são mais fracas e, por isso, em diversos países as mulheres não conseguem acessar todos os postos disponíveis nas forças armadas, ocupando majoritariamente atividades de suporte e estando restritas às diversas atividades de combate (Giannini; Folly; Lima, 2017). Questões biológicas também são vistas com certa diferença, então a menstruação e a tensão pré-menstrual são consideradas impeditivas para atuação em posições de combate, e ainda que sua fraqueza pode prejudicar a missão, não tendo condições físicas e nem psicológicas para atuarem em combate (Giannini; Folly; Lima, 2017).

Como consequência desses estereótipos, em especial da fraqueza relacionada fisicamente e emocionalmente à mulher, nota-se que as mulheres costumam ser designadas para posições consideradas mais femininas (Baldwin; Taylor, 2020, p. 9). Em operações de paz, percebe-se como consequência que as mulheres são mais comumente designadas a assumir papéis considerados mais “femininos”, como o engajamento com a comunidade local (Baldwin; Taylor, 2020, p. 9). Ou seja, enquanto os homens assumem funções com mais ação, como líderes e protetores de seus colegas, as militares mulheres normalmente são designadas para atividades de suporte, assumindo atividades consideradas menos perigosas (Kumalo, 2021, p. 6). As construções sociais, especialmente as ocidentais, sobre masculinidade e força trazem ainda mais dificuldades para que mulheres sejam vistas como militares, trazendo, inclusive, diversos tipos de violências de gênero (Giannini; Folly; Lima, 2017).

Essa lógica se estende para além do contexto puramente militar, afetando também as instituições que pensam a defesa, como as Forças Armadas e o próprio Ministério da Defesa. É de se esperar que, com a criação da Comissão, houvesse um movimento gradual de se pensar a relação entre gênero e defesa e um maior incentivo à participação de mulheres em sua estrutura. Nesse sentido, a configuração dos membros incluía quase todos os setores do Ministério: o gabinete do Ministro, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o departamento de Assuntos Estratégicos, o departamento de Operações Conjuntas, o departamento de Recursos Humanos e Educação, o Instituto Pandiá Calógeras e os Comandos do Exército, Marinha e

Força Aérea, dentre outros (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 191). Além destes, era possível, por meio de convite oficial, a participação de representantes da sociedade civil e de organizações não-governamentais (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 191).

Logo após sua criação, a Comissão teve um seminário de treinamento sobre o papel da Comissão na criação da igualdade de gênero no setor de segurança brasileiro e outros dois encontros operacionais (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 191). Uma de suas primeiras atividades seria uma pesquisa a ser realizada sobre o *status* das Forças Armadas e do Ministério em termos de igualdade de gênero. Entretanto, verificou-se, já nesse momento, que algumas temáticas, como o abuso sexual, eram percebidas e interpretadas como tabu (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 191-192). Diversos representantes dos militares e setores internos do MD defendiam a posição de que cada Força já estava desenvolvendo seu próprio caminho para a incorporação de mulheres e que medidas adicionais para acelerar a inclusão de mulheres combatentes eram desnecessárias e poderiam minar eficiência (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 193). Os argumentos utilizados para defender esse ponto de vista foram: (i) a inclusão de mulheres comprometeria missões militares já que os homens são naturalmente protetores com as mulheres e, por isso, se distrairiam dos objetivos da missão caso uma mulher se machucasse; e (ii) as mulheres simplesmente não possuem força física suficiente, implicando que parâmetros de avaliação e de admissão teriam que ser relaxados, o que poderia afetar a eficácia operacional em campo (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 192).

É possível perceber uma correlação entre os estereótipos de gênero enraizados na lógica da sociedade e os argumentos trazidos nas discussões da Comissão, um setor que deveria ser mais aberto a desconstruir algumas suposições acerca do papel reservado à mulher dentro da estrutura. E, de forma a buscar isso, diversos contra-argumentos eram expostos e debatidos durante as reuniões, inclusive com a apresentação de estudos e pesquisas que enfraquecem essas posições defendidas (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 193). As autoras citam um caso em específico sobre a temática, quando a Comissão recebeu o consultor legislativo Vítor Hugo de Araújo Almeida, militar da reserva que atuou nas Forças Especiais do Exército e agora cobria temas de segurança pública e defesa no Parlamento. Ele tinha terminado um estudo sobre a presença de mulheres nas Forças Armadas Brasileiras e apresentou diversos argumentos objetivos para defender a eliminação das limitações e barreiras às mulheres nas Forças Armadas e as contribuições operacionais que elas possibilitam (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 193). Por fim, afirmou que garantir o acesso ilimitado de mulheres às Forças Armadas é uma questão de equidade e justiça (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 193).

Dessa forma, se por um lado a criação de uma Comissão de Gênero no Ministério da Defesa foi extremamente relevante para a discussão de gênero na instituição, em uma iniciativa que reuniu diversos atores estratégicos, por outro, enfrentou dificuldades relacionadas às construções sociais enraizadas. Sua composição majoritariamente masculina, a presença de membros com pouca influência no Ministério e militares da reserva que são resistentes à inclusão de gênero dificultou uma mudança significativa (Giannini; Lima; Pereira, 2016, p. 193). Se não fossem esses os obstáculos a Comissão poderia ter se tornado um ator chave ao se discutir a questão de gênero no setor de defesa. Entretanto, devido à mudança de Governo, ao *impeachment* e outras circunstâncias políticas desestabilizadoras, a Comissão perdeu sua proeminência.

Retornando ao período de elaboração, o Grupo de Trabalho reuniu-se pela primeira vez em novembro de 2015 e a partir de janeiro de 2016, promoveu sessões plenárias mensais para discutir a elaboração do plano, e desde junho do mesmo ano o comitê de redação passou a se reunir no período interseccional (Brasil, 2017, p. 34). Além dessas reuniões, o GT também promoveu eventos para ampliar as discussões sobre o PNA brasileiro e receber insumos de outras instituições e atores relevantes (Brasil, 2017, p. 35). Em março de 2016, foi organizada a oficina “Consolidando a estratégia do Brasil sobre mulheres, paz e segurança: da agenda global ao contexto nacional” e, durante o encontro, foram definidos aspectos importantes para a elaboração do plano, como a compreensão do contexto local, a definição de mecanismos de coordenação, o compartilhamento de informações, avaliação e monitoramento (Brasil, 2017, p. 35; Schweter, 2020, p. 103). Ainda, foram definidos os resultados esperados, objetivos estratégicos internos e externos, metas temporais, delimitação de recursos financeiros para a materialização do plano, entretanto, nem todos esses pontos foram considerados na versão final na publicação do PNA (Schweter, 2020, p. 104).

O GT não contou com representação do Congresso Nacional, mas se beneficiou da participação em caráter *ad hoc* do consultor legislativo Vítor Hugo de Araújo Almeida (Balbino, 2020, p. 111), como abordado anteriormente.

Em fevereiro de 2016, o Instituto Pandiá Calógeras organizou uma consulta informal em que se incluiu a participação de mulheres, e tinha por objetivo a preparação para o Debate Temático de Alto Nível da ONU sobre Paz e Segurança Internacionais (Balbino, 2022, p. 111-112). No mês seguinte, o Ministério das Relações Exteriores organizou, em parceria com o

Instituto Igarapé e a ONU Mulheres, a oficina “A consolidação da estratégia do Brasil sobre mulheres, paz e segurança: a agenda global ao contexto nacional” (Balbino, 2022, p. 111). O evento foi de suma importância para a elaboração do plano visto que o cenário doméstico brasileiro é muito específico e deve ser endereçado como tal. Ainda, a ONU ressalta que um dos fatores para uma maior eficácia na etapa de implementação é justamente quando o contexto local, nacional e regional são considerados e quando as demandas das mulheres locais são priorizadas.

Na mesma ocasião foi lançado um estudo comparativo de planos nacionais, de autoria do Instituto Igarapé, que ajudou a balizar a negociação (Balbino, 2022, p. 111-112), em especial com a análise de planos desenvolvidos por outros países que possuem características e realidades distintas da realidade brasileira. Mais uma vez o tópico adoção de indicadores com metas temporais foi abordado, entretanto apenas de maneira mais teórica, com pouca ação prática, nem mesmo com relação aos indicadores recomendados pelo próprio Conselho de Segurança no ano de 2010 (Balbino, 2022, p. 112). Em um primeiro momento, no início das discussões de elaboração, o processo de escrita contou com um amplo espaço de debate entre os representantes da sociedade civil e os representantes governamentais, em que foram discutidas diversas possibilidades que poderiam integrar o plano (De Rossi, 2020, p. 45). Conforme já afirmado em diversas passagens ao longo dos capítulos, esse cenário de mais abertura ao diálogo se modificou com a descontinuidade política que acontece em 2016, com o processo de impeachment e posterior posse do então vice-presidente Michel Temer.

Essa mudança de governo implica diretamente no curso de formulação do PNA pois, a partir desse momento, se percebeu um movimento de recuo por parte das Forças Armadas. Ficou claro que havia sido minado o interesse na criação de indicadores de comprometimento e a própria existência de um plano nacional passou a ser mais relevante do que um caráter menos conservador e mais progressista nas discussões sobre gênero (De Rossi, 2020, p. 45). As integrantes da Comissão de Gênero do MD ressaltam que o início das discussões realmente foi uma surpresa muito positiva, e embora fosse majoritariamente constituída por homens, isso não atrapalhou o fluxo de discussões inicialmente, porém, com o passar das reuniões, as opiniões começaram a divergir (De Rossi, 2020, p. 45). Se evidenciou que o plano ideal para elas era muito diferente do que seria um plano ideal para os representantes das Forças (De Rossi, 2020, p. 46), em especial no que tange às expectativas com relação ao futuro do próprio documento, com relação a metas, indicadores e comprometimentos.

Para os representantes das Forças Armadas, era muito importante que fosse reforçada a ideia de que o Brasil já possuía diversas iniciativas que iam ao encontro das provisões da Resolução 1325, então o plano funcionaria para reforçar e formalizar essa realidade, e não necessariamente para estabelecer comprometerimentos futuros (De Rossi, 2020, p. 46). Após a mudança na presidência, o Grupo de Trabalho passou por uma reestruturação e percebeu-se dos novos representantes dos ministérios uma atitude ainda mais conservadora com relação ao assunto e, de certa forma, dificultando o desenvolvimento do documento e minando seu viés progressista (De Rossi, 2020, p. 46). Essa possibilidade de esgotamento ainda prevaleceria com a configuração inicial, porém, esse se daria de forma muito menos abrupta do que realmente aconteceu (De Rossi, 2020, p. 46).

Ainda com relação ao contexto político brasileiro, durante o processo de elaboração, a Secretaria de Política para as Mulheres deixou de existir, o órgão chegou a ser parte do Ministério da Justiça e Cidadania, porém, ao fim do processo, integrava a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos (Drumond; Rebelo, 2018, p. 8). O Ministério da Justiça, por sua vez, passou por diversas reformulações, com a nomeação de, no mínimo, três ministros no mesmo período, além é claro do processo de impeachment que afetou o engajamento dos ministérios e órgãos relacionados com o alcance de resultados para uma implementação efetiva do plano nacional (Drumond; Rebelo, 2018, p. 8).

Em maio de 2016, o Ministério das Relações Exteriores publicou em seu site oficial os indicadores e metas voluntários do Plano para o ministério, em que cada atividade possuía um indicador elaborado e uma meta para cumpri-lo (Ministério das Relações Exteriores, 2016a). A primeira atividade previa a inclusão de conteúdo sobre a agenda nos cursos de formação e pós-graduação de diplomatas, em que o indicador era o número de aulas sobre o tema e a meta era de uma aula ao ano; a segunda era o gerenciamento de sítio eletrônico sobre o PNA para promover diálogo ativo com a sociedade, com indicador de atualizações e a meta de quatro por ano. A terceira atividade incentivava a promoção de intercâmbio de boas práticas com Estados com experiência relevante sobre a implementação de PNAs, com diálogos bilaterais específicos sobre o assunto estabelecidos pelo MRE e meta de um novo diálogo por ano; a quarta atividade versava sobre a atuação, no âmbito da Comissão de Consolidação da Paz da ONU para fortalecer a inclusão da perspectiva de gênero em todas as suas atividades, o indicador eram intervenções do Brasil que incluam a temática, e a meta era a inclusão da agenda em intervenções brasileiras na Comissão. A quinta atividade era a realização de campanhas de incentivo para disseminar informações a respeito de cargos e postos em atividades relacionadas



à paz e à segurança internacionais, em que o indicador era uma campanha voltada para brasileiras, não servidoras públicas, sobre oportunidades de participação em operações de paz, e a meta era a criação de aba de oportunidades para civis no Portal do MRE.

Já a sexta atividade buscava o aumento da participação de diplomatas mulheres, por meio da promoção a nomeação destas para exercer cargos relacionado à paz e a segurança internacionais, incluindo os de liderança, sendo o indicador o número de diplomatas mulheres no Departamento de Nações Unidas do MRE e a meta era de garantir 50% de mulheres lotadas no Departamento. A sétima atividade seguia na mesma lógica e buscava promover o equilíbrio de gênero na composição das delegações brasileiras em conferências e foros internacionais, com indicador de porcentagem de diplomatas mulheres nos eventos e meta de no mínimo 25% de mulheres. A oitava atividade previa a difusão do PNA junto a órgãos públicos, organizações da sociedade civil, movimentos feministas, academia, e organismos internacionais para engajá-los no apoio a sua implementação, com o indicador sendo o número de exposições realizadas pelo MRE sobre o PNA e sua implementação, em eventos específicos sobre o tema ou à margem de outros eventos, com a meta sendo de duas exposições por ano.

A nona e penúltima atividade visava a promoção e proteção dos direitos das mulheres, à luz das normas nacionais e internacionais de eliminação de todas as formas de discriminação e violência contra elas, para que possam exercer com plenitude suas funções, com indicador sendo a participação de delegação do MRE em reuniões internacionais sobre a temática e a meta sendo de cinco reuniões por ano. A décima e última atividade buscava a difusão de marcos normativos sobre a proteção dos direitos de todas as mulheres e meninas, com o indicador sendo o número de textos informativos sobre os principais mecanismos internacionais, e com a meta de um documento por ano (Ministério das Relações Exteriores, 2016). Todas essas atividades, indicadores e metas do Ministério buscavam quantificar e qualificar o esperado de suas atribuições no plano, e, embora estudos futuros possam se alongar na discussão sobre essa iniciativa de publicação possibilita a transparência dos dados e a *accountability* do que foi atingido, ou não, pela instituição.

Em julho de 2016, a Comissão de Gênero do MD realizou a sua 7ª reunião ordinária em que se debateu o plano nacional de ação, assim como presença feminina e equidade de gênero nas Forças Armadas. O então presidente da Comissão, brigadeiro do ar Antônio Carlos Coutinho, fez uma apresentação sobre a conferência internacional “Mulheres nas Forças Armadas, Paz e Segurança” em que se discutiu a situação atual da presença de mulheres nas

Forças nos países das Américas e no Caribe e a questão de equidade de gênero (Ministério da Defesa, 2016). Em sua fala, o presidente ressaltou que o assunto não é exclusividade do Brasil, tampouco é considerado como um assunto de menor importância, destacando que um dos destaques da conferência foi ter a possibilidade de conhecer os PNAs desenvolvidos pelos outros países participantes (Ministério da Defesa, 2016).

De acordo com o presidente, o Brasil precisa evoluir no tema e superar alguns obstáculos referentes às questões de gênero, em especial porque algumas premissas já foram superadas há muito por outros países, enquanto o Brasil ainda se encontra com esses entendimentos defasados sobre a discussão (Ministério da Defesa, 2016). O brigadeiro resalta que essa discussão já está em outro nível internacionalmente, considerando e se pensando como melhor aproveitar o potencial das características das mulheres para o desenvolvimento das Forças, transformando a questão em algo positivo (Ministério da Defesa, 2016) e não se prendendo aos argumentos de perda de eficiência operacionais já abordados ao longo do capítulo. Questões como assédio e violência também foram debatidas, juntamente com a superação de barreiras que impedem o acesso de mulheres a todas as funções e postos nas Forças e a adequação de uniformes e equipamentos pessoais em relação ao gênero (Ministério da Defesa, 2016).

Ao abordarem o plano nacional em desenvolvimento, foi ressaltada a iniciativa interministerial, envolvendo diversas pastas, incluindo a sociedade civil e foi apresentado o *status* de desenvolvimento do PNA, assim como sua estrutura temática e as etapas que ainda deveriam ser cumpridas para o lançamento que, até então, ocorreria até o final do ano de 2016 (Ministério da Defesa, 2016). Ressalta-se a importância do plano e a própria relevância da Comissão e seu caráter consultivo, sendo responsável por estudar e propor ações para efetivar e garantir a igualdade nas Forças Armadas e na Administração Central do Ministério da Defesa (Ministério da Defesa, 2016). Ainda, tem a missão de propor ações de sensibilização e capacitação de servidores, na busca por vencer o preconceito e contribuindo com a articulação entre o Ministério e outras instituições que tratem de políticas para as mulheres (Ministério da Defesa, 2016).

Já em outubro de 2016, aconteceu a última reunião do Grupo de Trabalho, já após a decisão do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. De acordo com os integrantes do GT, devido ao texto do documento já estar completo, o plano já “representava o cumprimento de obrigação internacional do Estado brasileiro e não deveria ser afetado pela conjuntura

política” (Balbino, 2022, p. 112). Por isso, se acordou na ocasião que cada uma das quatro pastas representadas no grupo buscaria a anuência de seus respectivos Ministros para assinar as apresentações do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança (Balbino, 2022, p. 112). Entretanto, devido à mudança de governo, diversos Ministérios passaram por novas nomeações e reordenamentos internos, então esse processo acabou demorando mais do que o previsto, o que resultou no adiamento do plano, visto que os textos de apresentação só foram concluídos no início de 2017 (Balbino, 2012, p. 112).

Com relação à sociedade civil, a participação se deu de forma limitada, ficando restrita à participação direta de uma única organização, com o Instituto Igarapé, e sem a realização de consultas, comissionadas pelo GT, com organizações de mulheres locais, ponto considerado focal para o desenvolvimento de planos nacionais eficazes (Drumond; Rebelo, 2018, p. 8). Durante o período de elaboração do plano, o Ministério das Relações Exteriores lançou um portal online para a coleta de demandas e sugestões de atores externos ao grupo, o que demonstra uma preocupação em aproximar a sociedade civil e engajá-la no processo (Drumond; Rebelo, 2018, p. 8). Contudo, essa intenção foi insuficiente no quesito funcionalidade. As versões preliminares do plano não foram disponibilizadas para consulta na página, o que pode ter dificultado a construção de um diálogo com a sociedade e seu engajamento no processo de escrita (Drumond; Rebelo, 2018, p. 8). Houve, tampouco, a divulgação das propostas recebidas pelo portal, o que impossibilita a avaliação da participação da sociedade civil em relação ao assunto, assim como as maneiras pelas quais se deu a incorporação das demandas coletadas na versão final do documento (Balbino, 2022, p. 112; Drumond; Rebelo, 2018, p. 8).

Em contrapartida, o Instituto Igarapé manteve diálogo informal com diversas organizações da sociedade civil em que se pôde constatar que suas demandas foram atendidas. A exemplo, o diálogo com a Anistia Internacional resultou na inclusão de atividades destinadas a mulheres refugiadas em território nacional”, em um momento muito anterior ao início da Operação Acolhida, em 2018 (Balbino, 2022, p. 113). Isso demonstra que a participação ativa de diferentes setores e organizações da sociedade civil podem beneficiar muito positivamente o plano nacional, ao trazerem demandas que enriquecem o documento e possibilitam a proteção ainda mais completa dos direitos de mulheres e meninas.

Assim, termina o processo de elaboração do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, com o seu lançamento em 2017, devido à demora para a finalização dos textos de apresentação dos Ministros. O PNA foi lançado no dia 8 de março do mesmo ano, data

escolhida simbolicamente dada às comemorações do Dia Internacional da Mulher (Ministério das Relações Exteriores, 2016b). Ao adotar o PNA, o Brasil foi ao encontro das demandas internacionais estabelecidas pela ONU e com o seu longo histórico na Comunidade Internacional de defesa dos direitos humanos e a favor da igualdade de gênero. Reafirmou o compromisso com o papel das mulheres na promoção da paz e da segurança internacionais, assim como a proteção e o empoderamento das mulheres e meninas (Ministério das Relações Exteriores, 2016b).

Apenas para contextos de esclarecimento, em novembro de 2018, devido à aproximação do final do período de vigência originalmente previsto, deu-se início ao processo de revisão do plano. Devido à mudança de configuração política, o Grupo de Trabalho Interministerial nesse momento contou com o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a ONU Mulheres e o Instituto Igarapé (Ministério das Relações Exteriores, 2016b). Dos debates e das reuniões, resultaram conclusões e sugestões para o processo de revisão do PNA e, com isso, em março de 2019 foi anunciado pelo Governo Brasileiro a extensão de vigência do plano por mais quatro anos, a contar a partir da mesma data (Ministério das Relações Exteriores, 2016b).

#### **4. O Papel do Ministério da Defesa na elaboração do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**

Após explorar todo o processo que culminou no Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança enquanto documento final de política pública de promoção de transversalização e igualdade de gênero nas instituições envolvidas, o quarto e último capítulo se debruçará na investigação acerca da participação do Ministério da Defesa no processo. No capítulo três, abordamos a fundo a Comissão de Gênero do Ministério, os avanços propostos e os obstáculos encontrados em sua atuação, em especial com as mudanças devido ao contexto político e composição majoritariamente masculina. Concluímos, também, que um dos pontos iniciais e essenciais para o início da discussão sobre MPS foi a partir do MD e a atuação das Forças Armadas Brasileiras na MINUSTAH, trazendo um certo protagonismo para o Ministério que, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, foi essencial na formulação do plano.

Neste capítulo, de modo a contemplar o que foi proposto, e entender a participação do Ministério da Defesa enquanto ator formulador do plano, como já compreendemos as interações entre os atores e em suas contribuições, serão priorizadas as contribuições do Ministério ao próprio plano. Para isso, em cada um dos pilares, detalharemos as atividades e objetivos que contenham o Ministério enquanto instituição líder ou instituição envolvida. Dessa forma, pretende-se conseguir compreender quais pontos resultaram das discussões analisadas anteriormente, inclusive considerando os desafios encontrados durante a etapa de desenvolvimento do PNA. Tal aprofundamento poderia ser feito em qualquer uma das instituições envolvidas, mas devido ao pioneirismo do Ministério da Defesa na questão, optou-se por entender como isso foi exposto na elaboração e como integrou sua estrutura.

##### **4.1. Pilar: Participação**

A começar pelo primeiro pilar, que versa sobre iniciativas que promovam o aumento e a qualificação de mulheres para as atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais, as instituições brasileiras envolvidas devem garantir o acesso, a permanência e a ascensão de mulheres em suas estruturas. No primeiro objetivo referente ao pilar, busca-se aumentar a participação de mulheres civis em atividades relacionadas à paz e segurança internacionais, inclusive em posições de liderança (Brasil, 2017, p. 46). O Ministério da Defesa se insere

enquanto instituição envolvida, conjuntamente com o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil - Sérgio Vieira de Mello, o CCOPAB. Sua atividade é de auxiliar o Ministério das Relações Exteriores na promoção de cursos de capacitação de civis para atuar em áreas relacionadas à paz e a segurança internacionais (Brasil, 2017, p. 46), área em que o CCOPAB se destaca, pois tem expertise no treinamento e capacitação, tanto de militares quanto de civis. O Centro oferta algumas capacitações para civis, como o Estágio de Preparação de Civis para Atuação em Ambientes Instáveis (EPCAAI) e o Estágio de Coordenação Civil-Militar (CIMIC).

Como já era de se esperar, o Ministério da Defesa tem uma participação mais ativa no que tange o aumento da participação de mulheres militares brasileiras empregadas em missões individuais e/ou como parte de contingentes de operações de manutenção da paz e/ou missões políticas especiais, inclusive em posições de liderança (Brasil, 2017, p. 47). Atua enquanto instituição líder em todas as atividades relacionadas a esse objetivo, enquanto o CCOPAB e as três Forças Armadas se incluem enquanto instituições envolvidas. A primeira atividade é a capacitação de mulheres para atuação em missões individuais em operações de manutenção de paz e missões políticas especiais e a segunda atividade é voltada para a atuação e composição de contingentes nessas mesmas atividades (Brasil, 2017, p. 47). E, assim como a capacitação de civis, o CCOPAB também possui um extenso currículo na capacitação de militares e policiais pré-desdobramento, em que são abordados diversos pontos essenciais para a vida no terreno, incluindo aulas sobre a agenda Mulheres, Paz e Segurança. Ainda, o COpPazNav, Centro de Operações de Paz de Caráter Naval, localizado no Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC), da Marinha do Brasil, vem se consolidando enquanto mais um centro voltado para o treinamento e capacitação das Forças Armadas para operações de paz da ONU, incluindo estágios voltados exclusivamente para mulheres.

A terceira atividade deste objetivo é a de indicar militares, independentemente do seu sexo/gênero, para desempenho de missões individuais e cargos na ONU, incluindo operações de manutenção da paz e missões políticas especiais, e em outros organismos internacionais, desde que tenham os requisitos necessários ao cumprimento daquelas missões (Brasil, 2017, p. 47). Nesse sentido, é importante mencionar algumas participações de militares brasileiras. A Major Gabriela, do Exército Brasileiro, que atuou como oficial de relatórios do Comitê Permanente de Cessar-Fogo da Missão Integrada das Nações Unidas de Assistência à Transição no Sudão (UNITAMS). A Capitã de Corveta Márcia Braga e a Comandante Carla Monteiro de Castro Araújo, que receberam o Prêmio Defensora Militar da Igualdade de Gênero, da ONU,

por suas atuações como assessoras de proteção e gênero na Missão de Paz das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA) (ONU News, 2021; ONU News, 2020).

A quarta atividade busca a ampliação do acesso de mulheres às possibilidades da carreira militar, por meio dos processos de ingresso nas Forças Armadas (Brasil, 2017, p. 47). Muitas atividades são diretamente complementares a outras, como a quinta atividade, com a promoção de adaptações logísticas necessárias para receber mulheres em instituições militares (Brasil, 2017, p. 47). Já a sexta atividade busca incentivar a participação de mulheres nos cursos necessários para dotá-las das competências exigidas para os cargos disponíveis nas missões, incluindo em posições de liderança (Brasil, 2017, p. 47). Todas as vagas em operações de paz e missões políticas especiais são voluntárias, onde o/a militar tem de demonstrar interesse, por isso, a sétima atividade busca incentivar o voluntariado de mulheres que já possuam os requisitos necessários para serem desdobradas para o terreno (Brasil, 2017, p. 47).

A oitava atividade é destinada ao ensino e engajamento das Forças Armadas com a agenda Mulheres, Paz e Segurança, em que o Ministério tem como atribuição promover a agenda e seu ensino nos cursos de formação e pós-formação das Forças Armadas (Brasil, 2017, p. 47). A nona atividade busca analisar a participação de pessoal em missões da ONU de modo a tornar possível que as mulheres habilitadas possam se candidatar, caso se interessem, de modo a realizar um diagnóstico sobre os principais desafios práticos enfrentados por mulheres militares atuando no Brasil ou em missões no exterior, o que viria a ser a décima atividade do objetivo (Brasil, 2017, p. 48). Por último, encontra-se a promoção de intercâmbio de experiências e boas práticas entre países sobre a participação de mulheres militares em ações relacionadas à paz e à segurança internacionais (Brasil, 2017, p. 48).

No próximo objetivo do pilar participação, voltado exclusivamente para o aumento da participação de mulheres policiais enviadas a missões da ONU, incluindo posições de liderança, o MD aparece como instituição envolvida em apoio ao Ministério da Justiça e Segurança Pública na promoção do envio de mulheres policiais através da coordenação com unidades federativas responsáveis pelas policiais militares interessadas (Brasil, 2017, p. 48). Já enquanto instituição líder, está responsável por realizar o diagnóstico sobre os principais desafios práticos enfrentados por mulheres policiais, no âmbito nacional e internacional e por promover o intercâmbio de experiências e boas práticas entre países sobre a participação de mulheres nessas atividades (Brasil, 2017, p. 48).

No que concerne ao estabelecimento de mecanismos que estimulem a ascensão e permanência de mulheres em suas carreiras, todos os ministérios são creditados como instituições líderes, cada um em seu escopo de atuação. Assim, o Ministério da Defesa tem como atribuição promover e proteger os direitos das mulheres, de acordo com as normas nacionais e internacionais de eliminação de todas as formas de discriminação e violência, para que essas possam desenvolver plenamente suas funções (Brasil, 2017, p. 49). Essa atividade demanda especial atenção devido a ser um tema considerado sensível dentro da estrutura militar, majoritariamente masculina. O risco de importunações, por meio de “piadas”, e de assédio sexual acaba por isolar muitas mulheres militares dentro de seu ambiente de trabalho como forma de proteção (Balbino, 2022, p. 130). Nesse sentido, o PNA, como se percebeu no último capítulo, não incluiu nenhum mecanismo que lide com a questão nas instituições brasileiras envolvidas.

Embora tenha se destacado a inclusão de atividades de fortalecimento de políticas de tolerância zero para casos de abuso, de assistência às vítimas e até mesmo de utilizar as normas existentes, tanto nacional quanto internacionalmente, para promover os direitos das mulheres e acabar com todas as formas de discriminação, o Plano Nacional não se comprometeu com a mudança da estrutura. Isso é percebido devido a evidente ausência de modificação de legislação nacional no que tange ao abuso, assédio e exploração sexual, temáticas ausentes na justiça militar (Drumond; Rebelo, 2018, p. 15). Essa ausência de tipificação legal desses crimes dificulta a denúncia formal, o que prejudica a coleta de dados sobre os índices de ocorrência e recorrência desses atos para fins de avaliação, dificultando o combate a esses tipos de prática ao não possibilitar indicadores precisos para a elaboração e implementação de medidas corretivas e preventivas (Drumond; Rebelo, 2018, p. 15). No plano é possível destacar também a ausência de compromisso no que tange a punição de nacionais que comentam qualquer tipo de violência baseada em gênero à serviço da ONU.

A próxima atividade é a de promoção de medidas de apoio à família que facilitem o exercício de suas funções, especialmente em situações em que estas estejam desdobradas (Brasil, 2017, p. 49). É sabido que, em grande parte das sociedades, em períodos de guerra, os homens iam para o campo de batalha, enquanto as mulheres cuidavam do lar e dos filhos e, em tempos de paz, estas somavam suas funções de mãe, dona de casa e seus trabalhos formais. As militares e policiais que tenham filhos descrevem que são percebidas e julgadas como “mães ruins”, de forma como se estivessem renunciando a seus compromissos e obrigações familiares e pondo em xeque sua maternidade quando deixam seus países para atuar em uma missão de



paz (Baldwin; Taylor, 2020, p. 8). E, por último, inserir o tema de Mulheres, Paz e Segurança nos cursos de formação das carreiras diplomáticas, militares e policiais, possibilitando a criação de um referencial de formação sobre igualdade de gênero nas instituições (Brasil, 2017, p. 49).

Seguindo no pilar de participação, o próximo objetivo em que o Ministério se insere é o de aumentar a participação de mulheres locais, em situação de conflito e pós-conflito, em atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais (Brasil, 2017, p. 50). Enquanto instituição líder, é responsável por apoiar e por incentivar a participação de mulheres locais nos processos de manutenção e consolidação da paz, incentivar ações cívico-sociais que promovam o empoderamento de mulheres locais (Brasil, 2017, p. 50). Deve apoiar, também, o desenvolvimento de projetos de impacto rápido que prevejam o empoderamento de mulheres em situações de conflito e pós-conflito (Brasil, 2017, p. 50). Enquanto instituição envolvida, está incluído em duas atividades de suporte ao Ministério das Relações Exteriores.

A primeira delas se refere ao apoio e incentivo à participação de mulheres locais nos processos de prevenção e resolução de conflitos, consolidação da paz e reconstrução pós-conflito (Brasil, 2017, p. 50). Já a segunda é a promoção de intercâmbio de experiências e boas práticas entre países sobre a participação de mulheres locais em atividades relacionadas à paz e segurança internacionais (Brasil, 2017, p. 50), ambas em conjunto com a Secretaria de Políticas para Mulheres.

As atividades que compõem o pilar de participação e são de responsabilidade do Ministério da Defesa são, em grande parte, para aumentar a participação quantitativa e qualitativa de mulheres em operações de paz. Para isso, se incluíram atividades relacionadas à inclusão do ensino da agenda nos cursos de formação e pós-formação das Forças Armadas, o treinamento e capacitação de mulheres militares e policiais nos Centros de Treinamento, como o CCOPAB. Ainda, se pensou em atividades voltadas a promover um maior acesso de mulheres nas academias militares, assim como demonstrou uma preocupação em desenvolver medidas que permitam a ascensão de mulheres na carreira militar, considerando sua realidade social e familiar, ainda que não se tenha incluído mecanismos de revisão de legislação com relação à abuso em sua estrutura e na estrutura das Forças Armadas. Por fim, não deixou de citar o desenvolvimento de projetos que buscam o empoderamento das mulheres locais e incentivando sua participação ativa nos processos.

## **4.2. Pilar: Prevenção e Proteção**

No segundo pilar, de prevenção e proteção, as atividades foram pensadas para ampliar e aprimorar a contribuição do Brasil para o enfrentamento da violência baseada em gênero e para a proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas em situações de conflito, pré e pós-conflito (Brasil, 2017, p. 51). No primeiro objetivo do pilar, de garantir os direitos das mulheres e meninas nesses cenários, o Ministério da Defesa atua como instituição envolvida, auxiliando o Ministério das Relações Exteriores a promover e apoiar ações de empoderamento de mulheres e meninas, com o objetivo de fortalecer seu papel social, econômico e político (Brasil, 2017, p. 52).

No próximo objetivo, sobre a contribuição para que processos de solução pacífica de conflitos considerem as necessidades específicas de mulheres e meninas, o Ministério da Defesa também aparece como instituição líder apenas na atividade de buscar a transversalização de gênero na implementação dos mandatos de missões de paz da ONU (Brasil, 2017, p. 52). Nas outras atividades, o MD atuou enquanto instituição envolvida, mas possui potencial para se tornar e se consolidar enquanto ator estratégico, junto com o MRE, visto que, se tem a capacidade de treinar e capacitar civis e policiais, também pode atuar mais ativamente nos assuntos em que dissemina conhecimento. A primeira atividade é o apoio à capacitação, em questões de gênero, dos atores da sociedade civil local, envolvidos em processos de solução pacífica de conflitos, assim como o apoio à capacitação no tratamento de questões de gênero nesses mesmos processos (Brasil, 2017, p. 51). Por último, auxilia na contribuição para que acordos de paz levem em consideração as perspectivas das mulheres e meninas locais e suas necessidades específicas (Brasil, 2017, p. 51).

No objetivo de contribuir para a proteção da população civil local contra a violência baseada em gênero nos contextos instáveis em que o Brasil, o ministério acumula mais funções práticas, como o estabelecimento de mecanismos de alerta para a prevenção desse tipo de violência e o estabelecimento de mecanismos de diálogo com redes locais de mulheres que subsidiem ações de proteção (Brasil, 2017, p. 53). Isso é possibilitado pela interface entre os militares e a população local, com observadores militares ou até mesmo enquanto partes de contingente e, como foi abordado no capítulo anterior, a presença de militares mulheres possibilita que essa interação e abordagem ocorra de maneira mais facilitada. Para isso, o ministério se responsabiliza por capacitar militares, policiais e civis em ações de proteção da

população local contra esse tipo de violência, e para exercer função de ponto focal de gênero (Brasil, 2017, p. 53).

O ministério também prioriza a realização de operações em áreas em que se percebe o predomínio da violência baseada em gênero (Brasil, 2017, p. 53), de modo a se conectar com essas mulheres e perceber como podem vir a auxiliar no processo de garantia de seus direitos e redução de violências e discriminações baseada no gênero. Ainda, os militares devem considerar essas situações em que há maior vulnerabilidade de mulheres e meninas suscetíveis a essas violências, em cooperação e seguindo as recomendações da unidade de gênero da missão (Brasil, 2017, p. 53). O MD está como instituição envolvida ao contribuir para o aumento da capacidade de instituições locais de proteção da população, em especial com relação ao setor de segurança, instituições de justiça e de assistência médico-hospitalar, incluindo o aumento da capacidade das instituições locais em atender mulheres e meninas em situação de deslocamento interno (Brasil, 2017, p. 53).

Ainda com relação à interface com a população local acerca do diagnóstico e proteção de vítimas, o MD é a instituição responsável pela promoção de uma maior participação de mulheres militares, principalmente em relação a facilitar a identificação de possíveis vítimas e melhorar o diálogo com essa rede de mulheres locais visando sua proteção (Brasil, 2017, p. 54). Nesse sentido, o MD e o MRE seriam responsáveis por disseminar e implementar protocolos de ação e resposta internacionais e nacionais em casos de violência baseada em gênero, incluindo a elaboração de protocolos adicionais complementares quando percebida a necessidade (Brasil, 2017, p. 54). Ainda, como em todos os outros objetivos até o momento, é dada a função conjunta ao MD e ao MRE de promover o intercâmbio de boas práticas sobre a proteção de civis contra as formas de violência baseadas em gênero (Brasil, 2017, p. 54).

Embora a formulação e fomento de políticas voltadas à garantia dos direitos de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil sejam atribuições de outros órgãos, como o Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério das Relações Exteriores, o MD também possui atividades sob sua alçada, em especial no papel de treinamento e capacitação de pessoal (Brasil, 2017, p. 56). No caso do MRE, a atividade era de incluir conteúdos sobre refúgio que contemplem abordagem sobre questões de gênero nos cursos de remoção do serviço exterior e nos cursos e estágios de treinamento pré-desdobramento (Brasil, 2017, p. 56).

No pilar de prevenção e proteção, a atuação do Ministério da Defesa é menos expressiva do que a atuação prevista no pilar de participação, entretanto, algumas atividades merecem

destaque. Em relação a interface dos militares com a população local, sua importância no diagnóstico e atuação efetiva no enfrentamento a violência baseada em gênero, o MD é um ator extremamente relevante, pois são seus militares, capacitados em suas escolas, que promovem essa capacitação reconhecida internacionalmente. O CCOPAB envia instrutores brasileiros para realizarem capacitações internacionais em outros países, e recebe instrutores e militares estrangeiros por períodos acordados com as nações amigas. Dessa forma, o ministério e as Forças Armadas se afirmam internacionalmente como pilar de capacitação de militares, policiais e civis e como atores protetores dos direitos das mulheres e das vítimas de violência baseada em gênero.

#### **4.3. Pilar: Consolidação da Paz e Ajuda Humanitária**

O terceiro pilar do PNA de consolidação da paz e ajuda humanitária envolve ações que visam fortalecer a perspectiva de gênero na atuação do Brasil em contextos de consolidação da paz e cooperação humanitária, considerando os impactos desiguais dos conflitos armados sobre homens e mulheres. E, para atingir esse fortalecimento, são pensadas ações, iniciativas e programas de consolidação da paz de que o Brasil participe (Brasil, 2017, p. 58).

Por se entender que a consolidação da paz é um processo pós cenário de crise, a contemplação desse objetivo perpassa pela compreensão dos processos de desarmamento, desmobilização, reinserção e reintegração (DDR) e dos programas de desenvolvimento econômico e social. Assim, ao Ministério da Defesa, se atribuiu mais uma vez a capacitação dos recursos humanos que sejam desdobrados para a atuação em situações de consolidação da paz na área de Mulheres, Paz e Segurança (Brasil, 2017, p. 58). Ainda, com o MRE enquanto instituição responsável e o MD enquanto instituição envolvida, há a preocupação pela incorporação da perspectiva de gênero no planejamento e execução de processos de DDR e de programas de desenvolvimento em contextos pós-conflito e/ou de cooperação humanitária. No caso do MD enquanto instituição responsável na contribuição para que atividades relacionadas à desminagem humanitária considerem aspectos de gênero da população afetada (Brasil, 2017, p. 58).

Ampliando o escopo, ao se referir ao fortalecimento da perspectiva de gênero em ações, iniciativas e programas de cooperação humanitária que sejam implementados ou financiados pelo Brasil, a atuação do Ministério da Defesa é distinta. Enquanto instituição envolvida, há a

garantia que os projetos de cooperação humanitária desenvolvidos e/ou financiados pelo Brasil, direta ou indiretamente, adotem uma perspectiva de gênero, que seja promovido e possibilitado o acesso tempestivo de mulheres e meninas em ações de cooperação humanitária, que suas necessidades específicas sejam consideradas (Brasil, 2017, p. 59). Por fim, busca-se a inclusão de indicadores de gênero no monitoramento e na avaliação de iniciativas, projetos e programas de cooperação humanitária (Brasil, 2017, p. 59).

#### **4.4. Pilar: Sensibilização, Engajamento e Aprofundamento**

Por fim, o último pilar do plano, e que inovou com suas perspectivas para o futuro, a sensibilização, engajamento e aprofundamento é dividido em dois objetivos, o primeiro sendo de aprofundar e difundir o conhecimento sobre a agenda Mulheres, Paz e Segurança, e segundo de promoção do conhecimento e engajamento continuado em relação ao PNA brasileiro (Brasil, 2017, p. 60-61).

No primeiro objetivo, todos os atores formuladores do plano possuem as mesmas atribuições, considerando sua área e escopo de atuação. A divulgação de documentos internacionais sobre a agenda Mulheres, Paz e Segurança, a identificação e divulgação de experiências de mulheres brasileiras que participaram de processos de paz, de operações de manutenção de paz e de missões políticas especiais (Brasil, 2017, p. 60). As atividades ainda contemplam a promoção de palestras e seminários sobre a agenda em instituições militares, policiais, civis e diplomáticas e o incentivo da participação dos atores envolvidos nessas palestras e seminários internacionais e nacionais sobre a temática (Brasil, 2017, p. 60).

No segundo objetivo, como responsabilidade de todos os ministérios envolvidos, busca-se a difusão e aprofundamento da cooperação do plano nacional em órgãos públicos, organizações da sociedade civil, movimentos feministas e de mulheres, academia e em organismos internacionais e regionais para o engajamento na etapa de implementação (Brasil, 2017, p. 61). O MD e o ME também estão responsáveis pela promoção de intercâmbio de boas práticas com países que possuam experiência na implementação da agenda Mulheres, Paz e Segurança, em especial com os planos nacionais de ação.

#### 4.5. Resultados

Acerca da participação do Ministério da Defesa, ao considerar as provisões que foram incluídas no plano, podemos inferir algumas conclusões acerca das prioridades da instituição. O pilar de participação foi o que demandou mais ações do ministério, com o aumento quantitativo de mulheres em operações de paz da ONU, mas também com o aumento qualitativo, por meio da capacitação de mulheres militares para atuação nesses ambientes e da indicação de profissionais para cargos em organismos e organizações internacionais. Reconheceu sua centralidade em todas as atividades relacionadas a esse emprego, principalmente por ter sido a instituição pioneira no que tange a discussão sobre Mulheres, Paz e Segurança, com a sua atuação na MINUSTAH. Já no pilar de prevenção e proteção, há a ausência de diretrizes específicas voltadas para a política de tolerância zero em relação as tropas brasileiras, assim como de mecanismos próprios para lidar com a questão.

Ao longo dos pilares, entretanto, essa centralidade é gradativamente perdida, com cada vez mais atividades de suporte, atuando como auxiliar e tendo uma atuação muito significativa no treinamento e capacitação de recursos humanos. As atividades não preveem nenhum mecanismo de avaliação ou metas específicas e, diferentemente do Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa não publicou em sítio eletrônico específico de que forma cumpriria as provisões. Dessa forma, fica muito claro, após analisar o processo de formulação, que o Plano Nacional de Ação cumpre a demanda da Comunidade Internacional de desenvolvimento de um documento para internalizar a agenda MPS, mas não se aprofunda em iniciativas detalhadas para o futuro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agenda Mulheres, Paz e Segurança foi um marco na busca pela garantia dos direitos de mulheres e meninas em questões relacionadas à paz e a segurança, fazendo com que estas se tornassem protagonistas nesses processos. A partir disso, com os Estados-membros sendo incentivados a internalizar o conteúdo das resoluções da agenda, o Plano Nacional de Ação surgiu como um dos mecanismos possíveis para que essa internalização fosse realizada de maneira efetiva. Nos primeiros anos da agenda temática, pouco material havia sido produzido acerca do conteúdo e formato que um plano deveria seguir, mas com o passar dos anos e com o amadurecimento da agenda, seminários, encontros e até mesmo manuais e guias de boas práticas foram elaborados para auxiliar os Estados em seu processo de elaboração.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Ação se consolidou enquanto uma ferramenta de política pública que, envolvendo os atores estratégicos e relevantes, propiciaria resultados significativos no avanço da implementação da agenda MPS. E, nesse contexto, o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança surge enquanto objeto central desta pesquisa. Elaborado no ano de 2016 e lançado oficialmente no ano de 2017, o PNA brasileiro foi resultado de um longo período de amadurecimento interno, iniciado em 2000, com a inauguração da agenda, e encerrado em 2015, com a demonstração verbal de intenção da elaboração do documento. Ao longo da análise proposta, se percebeu que esse período de amadurecimento interno possibilitou dinâmicas e protagonismos que foram essenciais para o desenvolvimento do plano, como a participação do Brasil na MINUSTAH, momento em que o Ministério da Defesa se consolidou enquanto pioneiro da agenda no contexto doméstico.

Ao compreender detalhadamente o formato do plano e seu conteúdo, alguns pontos merecem especial atenção. Embora todas as estruturas do documento estejam alinhadas aos guias de boas práticas e recomendações elaborados pela ONU, o engajamento dos propositores e formuladores com o conteúdo é algo que deve ser aprimorado em futuras elaborações. É possível concluir que o plano se debruçou de maneira extremamente detalhada nas atividades do pilar de Participação, pois é o que possui o maior volume de atividades práticas propostas. Entretanto, nos pilares seguintes é observada uma tendência de diminuição nas propostas, em que muitas acabam por ser, também, redundantes e repetitivas e, embora o último pilar de Sensibilização, Engajamento e Aprofundamento tenha sido uma iniciativa extremamente relevante do Grupo de Trabalho, sua instrumentalização foi bastante superficial. Ainda com relação ao conteúdo, é importante pontuar a atenção dada para a temática de mulheres e meninas

refugiadas, ponto que merece destaque, pois acabam por ser parte de uma minoria muitas vezes invisibilizadas. Com relação à elaboração de parâmetros e mecanismos de avaliação de implementação, o plano instruiu que cada um dos atores envolvidos seria responsável por confeccionar internamente em suas instituições esses mecanismos. O resultado disso é uma lacuna na prestação de contas, visto que apenas o Ministério das Relações Exteriores publicou os parâmetros voluntários e de cumprimento não-obrigatório elaborados para acompanhar a implementação da agenda e do próprio plano nacional.

Com relação à participação do Ministério da Defesa no plano, é importante perceber o seu pioneirismo com a sua participação na MINUSTAH, ainda no período de amadurecimento interno. A criação da Comissão de Gênero deve ser citada como uma iniciativa interessante do ministério buscando avançar a discussão sobre igualdade de gênero em sua estrutura, embora apenas com caráter consultivo. O caráter consultivo pode acabar por minar a importância desse mecanismo, assim como a composição majoritariamente masculina da Comissão e do Grupo de Trabalho devem ser considerados em futuras reformulações, para que sejam contribuições eficientes. Qualitativamente, a participação de homens em discussões sobre a agenda Mulheres, Paz e Segurança é essencial para o atingimento da igualdade e transversalização de gênero, entretanto, para que isso aconteça, é necessário que os homens que integram tenham o conhecimento necessário sobre o conteúdo da agenda e trabalhem como aliados no atingimento desse objetivo.

Possuindo a mesma fragilidade que o próprio plano, a participação do Ministério da Defesa acabou por focar grande parte de seus esforços no aumento qualitativo e quantitativo de mulheres em operações de paz, principalmente devido ao contexto de incentivar o maior desdobramento de mulheres para a MINUSTAH. Todavia, em muitos momentos ficou restrita apenas às operações de paz e a contextos de pré-desdobramento, fornecendo capacitação e treinamento. No caso desses treinamentos e capacitação, incluindo sendo responsável pela capacitação de recursos humanos além dos militares pertencentes às três Forças Armadas Brasileiras. Críticas sobre a falta de mecanismos práticos e com relação à política de tolerância zero inibe vítimas de denunciarem seus agressores, pois a própria estrutura não deixa claro como isso seria averiguado e punido. Além, é claro de permitir revisões do ponto de vista de sua participação no pilar de Consolidação da Paz e Ajuda Humanitária, principalmente a partir das experiências adquiridas com a Operação Acolhida.



Portanto, com relação aos aspectos estruturais, quatro foram os objetivos específicos propostos e desenvolvidos ao longo dos capítulos. O primeiro objetivo buscava apresentar o ciclo de políticas públicas para entender como o plano se incluía nele, para isso, o termo foi construído com base em literatura especializada. Ao entender que as políticas públicas estão relacionadas à percepção do Estado sobre um problema percebido na sociedade, a definição utilizada neste trabalho se refere a tudo o que se escolhe fazer ou não. Seu processo de elaboração funciona como um ciclo e é composto por cinco fases, sem um final definitivo, pois as políticas sempre são revisadas e atualizadas de modo a suprirem as demandas percebidas. No caso do PNA sobre Mulheres, Paz e Segurança, as etapas são muito delineadas e de fácil identificação. Entretanto, para fins desse trabalho, o foco se deu na etapa de elaboração da agenda, que aconteceu no período de amadurecimento, e na fase de formulação da política, durante 2015 e 2017. Então, foi possível realizar a compreensão inicial sobre como o PNA se inclui enquanto política pública no Brasil e em como se inclui nas duas fases do ciclo consideradas.

O segundo e terceiro objetivos se complementam, e buscavam investigar como se deu o processo de formulação do plano, considerando o PNA enquanto política pública, e esclarecer de que forma se deu a articulação entre os formuladores e tomadores de decisão até o lançamento do plano como documento final. Nesse sentido, a análise do período de amadurecimento interno foi imprescindível para entender a escolha do momento de elaboração, assim como suas motivações. Dessa forma, percebeu-se que anos de diálogos sobre a questão possibilitaram que a elaboração se iniciasse oficialmente em 2016, mesmo com o contexto político conturbado. A interação entre os atores formuladores proporcionou diálogos e contribuições multidisciplinares ao plano, o que resultou em tópicos inéditos abordados, como a questão das refugiadas e o pilar de sensibilização, engajamento e aprofundamento. Entretanto, se constatou que o momento político, com mudanças de pastas e prioridades, e a composição do grupo acabaram por dificultar o atingimento do potencial esperado pelo plano, principalmente com a falta de mecanismos de avaliação e sendo menos efetivo do que poderia.

O quarto e último objetivo específico focava exclusivamente na participação do Ministério da Defesa, considerada por meio das atividades sob sua responsabilidade no plano e enquanto instituição envolvida. Essa opção se deu pois no capítulo anterior, já havia sido analisada, extensivamente, a sua interação com os outros atores, em especial com o MRE, assim como a Comissão de Gênero. Assim, abordamos os pontos pelos quais era responsável por

implementar e os pontos em que era envolvido e conseguimos entender as prioridades e o papel dado ao ministério durante e após o processo.

Logo, após abordarmos cada um dos objetivos específicos, foi possível atingir o objetivo geral deste trabalho, de entender o processo de formulação do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança. Foi possível compreender todo esse processo detalhadamente e o intuito é que toda a análise proposta possa servir como fonte para futuras pesquisas sobre as fases seguintes do ciclo de políticas públicas. Ao longo de 2023 se iniciou o processo de revisão do plano e a elaboração de uma segunda versão, assim, espera-se que seja possível, inclusive, traçar paralelos entre os dois, com relação aos atores, formulações e as atividades sob responsabilidade do Ministério da Defesa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. Two Faces of Power. **American Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BALBINO, Viviane. **Terá a paz rosto de mulher?** Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Fundação Alexandre de Gusmão, 2022.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 1. ed. Porto Alegre: Rede Unida, 2015. p. 138-172.

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

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

COMMISSION on the status of women. **UN Women**, c.2023. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/csw>. Acesso em: 22 mai. 2023.

CONVENÇÃO sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Nova Iorque, 18 dez. 1979. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf). Acesso em: 23 mai. 2023.

DE ROSSI, Alessandra. **A Agenda Mulheres, Paz e Segurança no Brasil: Uma Análise do Plano Nacional de Ação Brasileiro (Trabalho de Conclusão de Curso)**. Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/27347/1/2020\\_AlessandraDeRossi\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/27347/1/2020_AlessandraDeRossi_tcc.pdf). Acesso em: 21 dez. 2023.

DECLARAÇÃO e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, set. 1995. **Organização das Nações Unidas (ONU)**. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/declaracao\\_pequim1.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/declaracao_pequim1.pdf). Acesso em: 24 mai. 2023.

DHARMAPURI, Sahana. Not Just a Numbers Game: Increasing Women's Participation in UN Peacekeeping. **Providing for Peacekeeping**, International Peace Institute, jul. 2013. Disponível em: [https://www.files.ethz.ch/isn/167390/ipi\\_epub\\_not\\_just\\_a\\_numbers\\_game.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/167390/ipi_epub_not_just_a_numbers_game.pdf)

DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyra. **Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil**: uma revisão do Plano Nacional de Ação. Instituto Igarapé, 2018. Disponível em: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-07-AE-31\\_Plano-Nacional-Mulheres-web.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-07-AE-31_Plano-Nacional-Mulheres-web.pdf).

DRUMOND *et al.* **Mapeando a agenda “Mulheres, Paz e Segurança” na América Latina**: uma comparação dos Planos Nacionais de Ação da ONU. BRICS Policy Center Policy Brief, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, abr.-mai. 2022. Disponível em: [https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2022/05/PB\\_V12N4\\_GSUM\\_Mapeando\\_agenda-Mulheres\\_Paz\\_Seguranca\\_America\\_Latina\\_Planos\\_Nacionais\\_Acao\\_ONU.pdf](https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2022/05/PB_V12N4_GSUM_Mapeando_agenda-Mulheres_Paz_Seguranca_America_Latina_Planos_Nacionais_Acao_ONU.pdf).

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1975.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47–71, jan. 2004.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The Global Gender Gap Report 2016**. Disponível em: [https://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF\\_Global\\_Gender\\_Gap\\_Report\\_2016.pdf](https://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf). Acesso em: 20 dez. 2023.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **Global Gender Gap Report 2023**. Disponível em: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf). Acesso em: 20 dez. 2023.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008.

GERRING, John. **Case study research: principles and practices**. Cambridge University Press, 2017.

GIANNINI, Renata A. **Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes**: coletânea de boas práticas. Instituto Igarapé, 2016. Disponível em: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/AE-19\\_Construindo-Planos-Nacionais-de-A%C3%A7%C3%A3o-eficazes-21-03-2-2.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/AE-19_Construindo-Planos-Nacionais-de-A%C3%A7%C3%A3o-eficazes-21-03-2-2.pdf). Acesso em: 10 dez. 2023.

GIANNINI, Renata Avelar; FOLLY, Maiara. **Desafios e Boas práticas para Implementação da Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança**. Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/11/2017-11-24-2-NE-28\\_Agenda-sobre-Mulheres.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/11/2017-11-24-2-NE-28_Agenda-sobre-Mulheres.pdf). Acesso em: 29 nov. 2023.

GIANNINI, Renata; LIMA, Mariana; Pereira, Pérola. Brazil and UN Security Council Resolution 1325: Progress and Challenges of the Implementation Process. **PRISM**, v. 6, n. 1, p. 178-197, 2016. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/26470440>. Acesso em: 22 dez. 2023.

GUARNIERI, Tathiana Haddad. Os Direitos das Mulheres no Contexto Internacional – Da Criação da ONU (1945) à Conferência De Beijing (1995). **Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery**, Juiz de Fora, v. 8, n. 1, p. 1-28, jan./jun. 2010.

HAMILTON, Caitlin; NAAM, Nyibeny; SHEPHERD, Laura J. **Twenty Years of Women, Peace and Security National Action Plans: Analysis and Lessons Learned**. Sydney: The University of Sydney, 2020.

KARIM, Sabrina. BEARDSLEY, Kyle. Female Peacekeepers and Gender Balancing: Token Gestures or Informed Policymaking? **International Interactions**, Bergen, v. 39, n. 04, p. 461-488, 2013.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Comissão de Gênero debate Plano Nacional de Ação**. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/comissao-de-genero-debate-plano-nacional-de-acao>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MINISTÉRIO DAS MULHERES. **Plano Nacional de Políticas para Mulheres**. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/plano-nacional-de-politicas-para-mulheres>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Indicadores e metas voluntários do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**. 2016a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz/indicadores-e-metas-voluntarios-do-plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**. 2016b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz/indicadores-e-metas-voluntarios-do-plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca>.

seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz/plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca. Acesso em: 18 dez. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. II Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança: etapa 1. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/2023-10-25-minuta-ii-pna-mps-etapa-i-pt.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

ONU NEWS. **As mulheres são parte da solução, diz boina-azul brasileira nas Nações Unidas**. 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/12/1773202>. Acesso em: 19 dez. 2023.

ONU NEWS. **Brasileira vencedora do prêmio da ONU sobre igualdade de gênero pede mais mulheres nas operações de paz**. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/interview/2020/06/1716212>. Acesso em: 20 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. EXCLUSIVO: Diplomata brasileira foi essencial para menção à igualdade de gênero na Carta da ONU. **Nações Unidas Brasil**, nov. 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/74852-exclusivo-diplomata-brasileira-foi-essencial-para-mencao-a-igualdade-de-genero-na-carta-da>. Acesso em: 20 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. 1945.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Dilma Rouseff - Planos de Governo: Mais Mudanças, Mais Futuro**. 2014.

PUGLIA, Kauana. **Transferência de Políticas de Proteção de Dados: o caso da Lei Geral de Proteção de Dados e do General Data Protection Regulation**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do setor de Ciências Sociais Aplicadas. Curitiba, p. 147, 2021.

RAEDER, Savio. T. O. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121–146, 2015.

REPORT of the World Conference of the International Women's Year, Mexico City. 19 jun. 1975 - 02 jul. 1975. **United Nations**. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/relatorio\\_conferencia\\_mexico.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/relatorio_conferencia_mexico.pdf). Acesso em: 23 mai. 2023.

REPORT of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Quality, Development and Peace, Nairobi. 15 jul. 1985 - 26 jul.

1985. **United Nations**. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/relatorio\\_conferencia\\_nairobi.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/relatorio_conferencia_nairobi.pdf). Acesso em: 24 mai. 2023.

SCHWETER, Natália Diniz. Mulheres, paz e segurança na América do Sul: o processo de implementação de uma agenda chave. **Conjuntura Austral**, v. 11, n. 56, p. 94-108, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/103179/59164>. Acesso em: 26 dez. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo, Cengage Learning, 1ª edição, 2012.

SHEPHERD, Laura J, Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325. *International Studies Quarterly*, v. 52, n. 2, p. 383-404, jun. 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

UN WOMEN. **Tracking Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000)**. 2012. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/10/WPSSourcebook-02A-TrackingImplementationUNSCR21325-en.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023.

UN WOMEN. **Women and Peace and Security**: Guidelines for National Implementation. 2011. Disponível em: <https://www.un.org/shestandsforpeace/sites/www.un.org.shestandsforpeace/files/wpssourcebook-02b-planonwomenpeacesecurity-en.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023.

UNITED NATIONS. **Promoting women, and security**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/promoting-women-peace-and-security>. Acesso em 22 dez. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1325**. Index: S/RES/1325, 31 out. 2000. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29).

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1820**. Index: S/RES/1820, 19 jun. 2008. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20S%20RES%201820.pdf>.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1888**. Index: S/RES/1888, 30 set. 2009. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/N0953446.pdf>.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1889**. Index: S/RES/1889, 16 dez. 2009. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1889\(2009\)](https://undocs.org/S/RES/1889(2009)).

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1960**. Index: S/RES/1960, 16 dez. 2010. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1960\(2010\)](https://undocs.org/S/RES/1960(2010)).

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2106**. Index: S/RES/2106, 24 jun. 2013. Disponível em: [https://undocs.org/en/S/RES/2106\(2013\)](https://undocs.org/en/S/RES/2106(2013)).

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2122**. Index: S/RES/2122, 18 out. 2013. Disponível em: [https://undocs.org/en/S/RES/2122\(2013\)](https://undocs.org/en/S/RES/2122(2013)).

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2242**. Index: S/RES/1960, 13 out. 2015. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2242.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2242.pdf).

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2467**. Index: S/RES/2467, 23 abr. 2019. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2467(2019)).

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2493**. Index: S/RES/2493, 29 out. 2019. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2493\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2493(2019)).

YIN, R. **Qualitative Research**: From Start to Finish. The Guilford Press, 2011.