

PROMOVER GÊNERO E CONSOLIDAR A PAZ:

a experiência brasileira

Renata Avelar Giannini



Militar brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) provendo auxílio médico em comunidades isoladas.
Crédito: Foto ONU/Marco Dormino

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	3
A AGENDA INTERNACIONAL DE GÊNERO, PAZ E SEGURANÇA	5
A INCORPORAÇÃO DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS	10
O POLICIAL MILITAR E A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA ÀS MISSÕES DE PAZ	18
NEGOCIAÇÕES DE PAZ E O BRASIL	23
CONCLUSÃO	28
REFERÊNCIAS	30
OUTRAS PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO IGARAPÉ	33

PROMOVER GÊNERO E CONSOLIDAR A PAZ: a experiência brasileira

Renata Avelar Giannini

Apresentação

O Brasil promove ações que reconhecem que a violência baseada em gênero tem efeitos duradouros para a paz e a segurança internacional. Este reconhecimento se dá principalmente através de atividades de proteção no terreno e projetos de cooperação técnica focados na prevenção da violência sexual. Ao mesmo tempo, no entanto, observa-se que o engajamento diplomático brasileiro com essa questão é ainda tímido. Além disso, há lacunas no âmbito das instituições nacionais, particularmente no que tange à equidade de gênero no interior de três grupos-chave: Forças Armadas, corporações policiais e corpo diplomático.

Este artigo explora os principais assuntos relacionados ao tema no Brasil e demonstra que:

- Existe um arcabouço normativo e um conjunto de práticas no âmbito da ONU que visam promover a transversalização de gênero para melhorar a atuação da organização no âmbito da paz e da segurança internacional;
- Embora essas normas e práticas sigam uma abordagem abrangente, tendem a enfatizar, de maneira exagerada, a mulher no papel de vítima e podem, assim, reforçar visões estereotipadas da mulher;
- As mulheres estão sub-representadas nas Forças Armadas brasileiras, constituindo apenas 7% de seu pessoal. Elas não têm oportunidades iguais de ingresso, com limitado acesso a certas armas e especialidades;
- As tropas brasileiras em missões de paz atuam com responsabilidade em ações de proteção contra a violência baseada em gênero e impulsionam projetos de impacto rápido que beneficiam e empoderam mulheres locais, particularmente no Haiti;
- A presença de mulheres policiais brasileiras em operações de paz é prejudicada pela ausência de uma política nacional de envio de policiais (homens e mulheres) a missões no exterior;
- O Ministério das Relações Exteriores reconhece a violência baseada em gênero como uma ameaça à paz e à segurança internacional. Com isso, apoia a implementação de projetos de cooperação que visam prevenir este tipo de violência e atender a vítimas. Pelo menos três projetos têm claramente estas características, levados a cabo na Guiné Bissau, no Haiti e na República Democrática do Congo; e
- As mulheres estão sub-representadas na carreira diplomática brasileira e são poucas as que detêm postos de chefia relacionados à paz e segurança internacional.

Com o objetivo de identificar estes avanços e desafios, o artigo está dividido em quatro partes substantivas. A primeira aborda a agenda proposta pela ONU sobre gênero, paz e segurança, e focará nos aspectos práticos e normativos no que tange a uma perspectiva de gênero no âmbito da organização. A segunda sessão inicia a análise do contexto nacional a partir do caso das forças armadas, com foco nos aspectos nacionais que levam à limitada participação de brasileiras em operações de paz. A terceira sessão discorre sobre a participação de policiais brasileiros em missões de paz e, em particular, os desafios estruturais confrontados por mulheres policiais nos âmbitos nacional e internacional. A quarta sessão, por fim, analisa as ações da política externa brasileira no âmbito da agenda sobre gênero, paz e segurança, ponderando também sobre a entrada de mulheres diplomatas no Itamaraty e os desafios confrontados por elas nesta instituição. A sessão de conclusão faz recomendações para avançar a incorporação de boas-práticas em favor de uma política pró-equidade de gênero pelas instituições brasileiras.



Peacekeepers protegem mulheres em Darfur. Crédito: Foto ONU/Albert González Farran

A AGENDA INTERNACIONAL DE GÊNERO, PAZ E SEGURANÇA

A promoção de uma perspectiva de gênero é cada vez mais percebida como indispensável para a paz sustentável. Apesar disso, a relação entre a paz duradoura e a incorporação de uma perspectiva de gênero é mal compreendida, mesmo dentro da ONU. É comum o entendimento de que uma perspectiva de gênero refere-se ao número de mulheres que participam de missões de paz ou aos casos de abuso e violência em que peacekeepers se envolvem como perpetradores. Diante da falta de entendimento e muitas vezes de vontade política por parte dos Estados-membros, a promoção desta perspectiva no terreno é um enorme desafio.

Desde a sua concepção, em 1945, a ONU se comprometeu com a igualdade de gênero e, em sua carta constitutiva, há normas contra a discriminação baseada no sexo. Até então, o direito das mulheres era considerado uma questão interna de cada país ou restringia-se à esfera privada dos cidadãos. O desenvolvimento do direito das mulheres nas áreas econômica, política e dos direitos humanos no âmbito internacional contribuiu para que a questão da violência baseada em gênero deixasse as esferas privada e nacional. O reconhecimento da violência contra a mulher e a discriminação como violações de direitos humanos constituíram importantes passos para minimizar questões culturais e trazer as necessidades e preocupações específicas das mulheres para a arena pública. Como resultado deste avanço e do trabalho de organizações feministas, preocupações com as necessidades específicas e com o impacto da guerra sobre as mulheres debutaram também na agenda da segurança internacional.¹

Evidência deste processo foi a aprovação unânime da Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança da ONU. Pela primeira vez, foi reconhecido o papel das mulheres em processos de consolidação da paz, bem como o impacto que sofrem com os conflitos armados.² A partir desta, seguiu-se a aprovação de uma série de resoluções que identificaram práticas relevantes para a implementação de uma estratégia de equidade de gênero como necessária para alcançar a paz duradoura no terreno. Esta política tem dois componentes principais: o equilíbrio entre os sexos e a transversalização de gênero. O equilíbrio entre os sexos corresponde à igualdade de participação e de oportunidades entre mulheres e homens na equipe (*staff*) da ONU. A transversalização de gênero, por sua vez, corresponde à atenção às demandas específicas de homens, mulheres e crianças e ao impacto que as ações - e a guerra - geram para cada um destes grupos.

Ao conjunto de documentos sobre o tema (resoluções, módulos de treinamento, guias, entre outros) e das práticas introduzidas convencionou-se chamar de “agenda sobre mulheres, paz e segurança” (MPS). Além das sete resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU) a partir de 2000, a agenda inclui também a designação de pontos focais de gênero, módulos de treinamento e guias sobre gênero e peacekeeping, e uma série de práticas que consideram gênero como uma questão transversal em todas as atividades no terreno. Estes documentos definem obrigações aos Estados, ao Secretário Geral e a outros órgãos das Nações Unidas, às partes envolvidas no conflito, entre outros, para que uma política pró-equidade

¹ Ver: Jain (2005) e Bunch (2007).

² O Preâmbulo da Resolução CSNU 1325 (31/10/2000) evidencia a relevância do tema: “(...) reconhecendo que o entendimento sobre o impacto que os conflitos armados têm nas mulheres e meninas e que arranjos institucionais efetivos para garantir sua proteção e participação nos processos de paz podem contribuir significativamente para a manutenção e promoção da paz e segurança internacional (...).”

de gênero seja incluída em todas as ações da ONU. As recomendações foram feitas tanto no nível tático-operacional, como no nível estratégico. A tabela a seguir descreve, brevemente, cada resolução do CSNU e identifica as obrigações que elas conferem aos Estados-Membros:

Tabela 1: Resoluções sobre a liderança das mulheres

Descrição	1325 (2000) Primeira resolução do CSNU a vincular a experiência das mulheres durante conflitos com a manutenção da paz e segurança internacional. Reivindica a inclusão de uma perspectiva de gênero nas missões de paz e a participação das mulheres em todos os processos de consolidação da paz.	1889 (2009) Aborda a exclusão das mulheres nos processos de reconstrução e consolidação da paz e a falta de planejamento, estratégias e financiamento adequados para tratar de suas necessidades.	2122 (2013) Aborda as lacunas para a implementação da Res. 1325 e solicita o empoderamento das mulheres, sua participação ativa em atividades de manutenção e consolidação da paz e o respeito aos direitos humanos. Reafirma, ainda, que a paz duradoura requer uma abordagem integrada.
Responsabilidades dos Estados	1. Capacitar seus nacionais sobre gênero e conflitos; 2. Abordar temas de gênero nos programas de desarmamento, desmobilização e reintegração.	1. Promover a participação das mulheres em todas as etapas da consolidação da paz; 2. Monitorar os recursos destinados à segurança física e econômica das mulheres, sua saúde, educação, acesso à justiça e participação na vida política.	1. Designar fundos para apoiar a implementação da Res. 1325; 2. Aumentar a participação de militares e policiais femininas em missões de paz; 3. Implementar treinamento sobre prevenção da violência sexual e baseada em gênero; 4. Cumprir com obrigações internacionais com vistas ao fim da impunidade.

Tabela 2: Resoluções sobre violência sexual

Descrição	1820 (2008) Primeira resolução do CSNU que reconhece a violência sexual como tática de guerra e assunto de paz e segurança internacional, e que exige resposta nas ações voltadas à manutenção da paz, à justiça, aos serviços essenciais e às negociações de paz.	1888 (2009) Reforça as ferramentas para a aplicação da Res. 1820 através da nomeação de liderança de alto nível, construção de capacidades judiciais sobre o tema, fortalecimento da provisão de serviços e criação de mecanismos de informação.	1960 (2010) Prevê um sistema de prestação de contas para abordar a violência sexual relacionada a conflitos, incluindo, entre outras coisas, a lista de agressores e o estabelecimento de mecanismos de monitoramento, análise e apresentação de informes.	2106 (2013) Reafirma a relação entre o alcance da paz duradoura e a inclusão de uma abordagem de gênero que trate das necessidades de mulheres e crianças em situações de conflito ou pós conflito. Em particular, ações contra a violência sexual, medidas necessárias para que agressores sejam processados e julgados e iniciativas que contribuam para o empoderamento político e econômico das mulheres.
Responsabilidades dos Estados	1. Sensibilizar e adotar medidas para prevenir a violência sexual; 2. Garantir o treinamento sobre prevenção de violência sexual para as tropas; 3. Aplicar a política de tolerância zero; 4. Desenvolver medidas para melhorar a proteção e a assistência de vítimas.	1. Melhorar os marcos legais e os sistemas judiciais para prevenir a impunidade; 2. Melhorar os serviços de apoio a vítimas de violência sexual; 3. Velar para que líderes comunitários previnam a estigmatização de vítimas; 4. Apoiar estratégias para eliminar a violência sexual.	1. Dialogar com as partes envolvidas em conflitos para garantir o cumprimento das obrigações de proteção; 2. Garantir, a todo pessoal militar e policial em operações de paz, treinamento sobre violência sexual e baseada em gênero, exploração e abuso sexual; 3. Desdobrar mais pessoal feminino em operações de paz.	1. Cumprir com obrigações internacionais contra a impunidade através da investigação, documentação e processo destes crimes; 2. Tratar a violência sexual como crime na legislação nacional; 3. Enviar mediadores que se engajarão com questões relacionadas à Agenda MPS; 4. Desdobrar mais mulheres em forças de paz.

A análise dos documentos da ONU mostra que sua abordagem de gênero é abrangente e integrada e considera tanto a vulnerabilidade física como a estrutural,³ prevendo ações que vão além da proteção física. Busca-se o empoderamento das mulheres, sua participação plena na vida política, econômica e social do Estado, bem como mecanismos de proteção que vão desde a reforma do setor de segurança até a criação de um ambiente político estável e propício ao desenvolvimento. Esta abordagem significa também que questões como a violência sexual deixaram de ser tratadas como efeito colateral da guerra e passam a ser compreendidas como aspecto central das discussões sobre consolidação da paz. Neste sentido, a mulher deve ser um sujeito ativo e central nos processos de paz.⁴

Apesar disso, identificam-se duas questões que levantam críticas às práticas da ONU e parecem reforçar alguns estereótipos de gênero, bem como a visão da mulher como vítima e não como agente da paz.

A primeira delas remete à própria designação da agenda como “mulheres, paz e segurança”, que gera confusão no que tange à diferenciação conceitual e prática entre mulher e gênero. Foi a partir da consideração da violência contra a mulher como assunto das relações internacionais que o tema gênero passou a integrar a agenda do CSNU. Porém, o principal problema é que estes dois conceitos – gênero e mulher – são muitas vezes tratados de maneira quase correlata nos documentos e práticas da ONU. Estes tendem a enfatizar a mulher no papel de vítima, principalmente de violência sexual, deixando de lado outros importantes aspectos da temática de gênero, com destaque ao impacto que a guerra tem em mulheres, mas também em homens, meninos e meninas.

O segundo ponto a destacar é a ênfase que este conjunto de normas e práticas dá à violência sexual. Uma das principais conquistas da Res. 1325 foi colocar, no centro da discussão sobre paz duradoura, assuntos como a liderança das mulheres e sua participação em atividades relacionadas à paz e à resolução de conflitos. Assim, o foco na violência sexual em conflitos armados acaba por reforçar certas concepções sobre o papel da mulher (normalmente enquanto vítima) e sobre a tendência do uso sistemático da violência sexual como arma de guerra.

³ Os termos vulnerabilidade estrutural e insegurança estrutural serão utilizados nesse artigo para capturar o conceito de violência estrutural de Galtung. Segundo o autor, este tipo de violência se refere à incapacidade ou inabilidade de certas estruturas e instituições sociais de facilitarem o acesso da população a necessidades básicas. Ver: Galtung (1969).

⁴ Jenkins e Goetz, (2010).p.261.

Quadro 1: A violência sexual em conflito

Não é recente o uso da violência sexual como componente estratégico de grupos armados para avançar a guerra. O reconhecimento desta realidade consiste em importante passo e a violência sexual deixa de ser tratada como espólio da guerra e sujeita unicamente ao Direito Internacional. No entanto, a violência sexual como tática de guerra não ocorre na maioria dos casos e esta ênfase esconde importantes tendências, como a normalização e sociabilização da violência em tempos de guerra e, mais importante, a desigualdade de gênero.⁵ A violência sexual utilizada como arma de guerra tem vários objetivos. Exemplos incluem humilhar e dominar populações inimigas, forçar o deslocamento de populações de territórios contestados e, ainda, servir como ferramenta de coesão de grupo (em certas gangues e milícias).⁶ No entanto, nem todo grupo armado utiliza a violência sexual e é importante entender essas diferenças. Um crescente problema tem sido a normalização da violência em contextos onde a violência sexual passou a ser vista como “normal” e cometida até mesmo por conhecidos das vítimas.⁷

Neste contexto, é fundamental o comprometimento dos Estados-membros, responsáveis pelo envio de peacekeepers (militares e policiais), staff da ONU e mediadores internacionais, assim como de equipamento e financiamento de parte do orçamento de missões de paz. O Brasil, enquanto Estado-membro da ONU e país interessado em contribuir para os esforços multilaterais em prol da paz duradoura, também deve incorporar uma perspectiva de gênero em suas ações destinadas à paz e segurança internacional, por meio de seus militares e policiais (sobretudo os enviados a missões de paz) e seu corpo diplomático. As próximas seções analisarão, brevemente, em que medida cada um desses três espaços institucionais incorpora uma perspectiva de gênero em sua estrutura e em suas ações.

⁵ Para mais informações sobre o escopo, padrões e casos de violência sexual em conflito, ver: Cohen, Wood e Green (2013), Cohen (2013), Cohen e Nordås (2014) e Wood (2006).

⁶ Ver Cohen (2012).

⁷ Para estudos sobre grupos que não recorrem à violência sexual, ver: Wood (2009). Para detalhes sobre as consequências que a reprodução de narrativas de violência podem gerar, ver: Autessere (2010).

A INCORPORAÇÃO DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

A inclusão de uma perspectiva de gênero em atividades no terreno vai além de aumentar o número de mulheres entre o pessoal uniformizado. Significa uma presença qualitativa da mulher militar, tanto em atividades de patrulha e *checkpoints* como em posições de mando (igualdade de gênero); atividades de empoderamento através, por exemplo, de projetos de impacto rápido (QIPs - *Quick Impact Projects*) que beneficiam mulheres; e principalmente atividades de proteção como escoltas e patrulhas em áreas de risco – planejadas e implementadas a partir de informações obtidas pelo contato contínuo com organizações locais (transversalização de gênero). Neste contexto, a implementação bem-sucedida de uma perspectiva de gênero por parte da ONU tem relação direta com a capacidade e vontade dos Estados de adequar suas forças armadas, treinamento e diretrizes à política da organização.

Quadro 2: O componente militar e a proteção no terreno

O componente militar desempenha importante papel de proteção de mulheres e crianças, inclusive contra a violência sexual e baseada em gênero. Destacam-se as seguintes atividades:

Patrulhas e escoltas em horários e locais que podem deixar mulheres e crianças particularmente vulneráveis, como áreas de mercados, estradas, locais de coleta de lenha e água, campos de refugiados e de deslocados internos, zonas de fronteira, pontos distribuição de assistência humanitária, entre outras. Promover também escolta a pessoal civil especializado, como profissionais da saúde e de assistência humanitária.



Peacekeepers da MONUSCO patrulham via utilizada por mulheres congolesas a caminho do mercado local de Bogoro. Crédito: Foto ONU/Martine Perret

Operações de dissuasão, como aumentar a iluminação de áreas com faróis de veículos e morteiros de iluminação, estabelecimento de zonas desmilitarizadas e de bases militares móveis e/ou temporárias, operações de desarmamento, entre outras.

Treinamentos que considerem especificidades culturais, violência sexual e baseada em gênero, entre outros. Oferecer treinamento à comunidade sobre como responder a casos de violência baseada em gênero e de defesa pessoal.

Atividades de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração sensíveis às necessidades específicas de mulheres combatentes ou familiares de combatentes homens, como esposas e filhos, inclusive questões socioeconômicas e culturais.

Promover a participação de mulheres uniformizadas em patrulhas, escoltas, vistoria, em dias de eleições e em campos de refugiados e/ou deslocados internos.

Projetos de impacto rápido que beneficiem mulheres e diminuam sua vulnerabilidade, como provisão de combustíveis (evita a coleta de lenha), fogão/forno autossuficientes, entre outros.

O projeto Quadra Limpa, implementado pelo Exército Brasileiro no Haiti, ilustra a importância dos projetos de impacto rápido. Traz iluminação, saneamento e cozinhas comunitárias. O projeto contribui para a segurança da população, inclusive mulheres e crianças.



Haitiano, morador do bairro Cité Militaire, em frente à sua casa recém pintada com ajuda do programa Quadra Limpa
Crédito: Foto ONU/Victoria Hazou

A análise do caso brasileiro deixa evidente a política de transversalização de gênero nas ações implementadas pelas Forças Armadas no terreno, particularmente no Haiti, país onde o Brasil possui o maior contingente no exterior. Essa política traduz-se na preocupação com as necessidades das mulheres locais, implementação de Projetos de impacto rápido que as empoderam e medidas de proteção visando prevenir/remediar/eliminar a violência contra a mulher, inclusive a violência sexual.

No âmbito institucional, no entanto, as três forças armadas precisam implementar políticas pró-equidade de gênero, voltadas não somente a aumentar o número de mulheres incorporadas nas carreiras, mas também eliminar ou diminuir as barreiras para o ingresso em armas, especialidades e funções, particularmente referentes a comando e combate. Atualmente, o número de mulheres nas Forças Armadas brasileiras chega a pouco mais de 7%⁸ e a maioria é composta por médicas, enfermeiras, tradutoras, advogadas e intérpretes.

A incorporação das mulheres nas Forças Armadas brasileiras ocorreu em momentos e contextos distintos em cada Força, deixando clara a falta de ações coordenadas e de uma política federal específica.⁹ Os estudos¹⁰ sobre este tema sugerem que a entrada ocorreu a partir de um interesse interno dos próprios militares para melhorar a sua imagem perante a sociedade na redemocratização.¹¹ Assim, tal feito não refletiu os avanços que o movimento feminista conquistou na sociedade brasileira, sendo fruto da necessidade de estabelecer um novo perfil para as forças em um ambiente democrático, no qual proliferavam discussões sobre direitos humanos. A mulher, percebida como menos violenta, conformaria um símbolo do fortalecimento da democracia e do fim da era do abuso da violência.¹²

Na primeira fase, a incorporação das mulheres ocorreu através de corpos auxiliares femininos nas áreas da saúde e administrativas -- separada, portanto, do ingresso dos homens.¹³ A primeira a abrir as portas foi a Marinha, através do Corpo Auxiliar Feminino da Reserva da Marinha, seguida da Aeronáutica, através do Corpo Feminino da Reserva da Aeronáutica, criados respectivamente em 1980 e 1982. No Exército, a entrada de mulheres ocorreu somente 10 anos depois, em 1992,¹⁴ quando puderam ingressar na Escola de Administração do Exército (EsAEx), hoje chamada de Escola de Formação Complementar (EsFCEx), e fazer parte do Quadro Complementar de Oficiais, junto com os homens.¹⁵

Esta primeira fase da incorporação, portanto, refletiu a divisão tradicional sexual da sociedade e a mulher

⁸ Dados referentes a janeiro de 2014 e enviados pelo Ministério da Defesa em 22 de abril de 2014.

⁹ De fato, o intervalo de tempo entre a primeira a incorporar as mulheres (Marinha) em 1980 e a última (Exército) em 1992 é de doze anos.

¹⁰ Existem poucos estudos sobre esta temática no Brasil, ainda vista como "separada" do restante da sociedade brasileira. Neste contexto, são praticamente inexistentes levantamentos que tratam do tema e que dialogam com as resoluções da ONU sobre mulheres, paz e segurança. Esta lacuna encontra reflexos na sociedade brasileira, uma vez que os ganhos do movimento feminista no Brasil não alcançam a esfera militar.

¹¹ Ver: Mathias (2005; 2009); D'Araújo (2003); Giannini (2009).

¹² Almeida (sem data). p. 9.

¹³ Quando foi extinto o quadro feminino, não se pensou em como seria a carreira das primeiras turmas, aquelas que haviam ingressado por meio do Corpo Feminino, o que levou a complicações no planejamento das condições de sua ascensão.

¹⁴ Existe uma importante e excepcional participação histórica da época da Segunda Guerra Mundial, quando um número considerável de enfermeiras se alistou voluntariamente. Elas receberam adestramento militar e de enfermagem e foram enviadas ao teatro de operações europeu para tratar de feridos.

¹⁵ A EsAEx forma pessoal das seguintes áreas: administração, direito, informática, ciências contábeis, economia, estatística, relações públicas, psicologia e enfermagem. Também forma professores das áreas de biologia, física, geografia, história, inglês, português, matemática e química.

foi autorizada a participar de funções geralmente desempenhadas por mulheres. O impedimento existente até hoje para o acesso a posições de combate é reflexo dessa visão e se perpetua quando se justifica a necessidade de mulheres no terreno por serem “mais sensíveis” às mazelas alheias. A única força que hoje autoriza o ingresso feminino em arma de combate é a Força Aérea. Desde 2003, as mulheres podem participar do Curso de Formação de Oficiais Aviadores da Academia da Força Aérea (AFA), e atuam, portanto, em situação de combate como pilotos de caças, helicópteros e aviões de transporte e carga.¹⁶

Apesar das dificuldades, há recentes avanços relativos a uma política pró-equidade de gênero nas três forças. Em 2012, a Marinha se tornou a primeira força a contar com uma mulher no nível de generalato, com a conquista da Contra-Almirante Dalva Mendes. Em 2014, a primeira turma de 12 aspirantes mulheres ingressou na Escola Naval do Rio de Janeiro.¹⁷ No Exército, graças à Lei 12.705/2012, as primeiras mulheres poderão ingressar em algumas posições combatentes nas academias militares, que têm até 2017 para efetuar as mudanças necessárias para recebê-las. Na tradicional Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), as mulheres terão acesso às armas de intendência e material bélico e a previsão é de absorver 20 mulheres de cada arma por ano. Hoje há duas militares no posto de tenente coronel, o mais alto já alcançado no Exército Brasileiro.



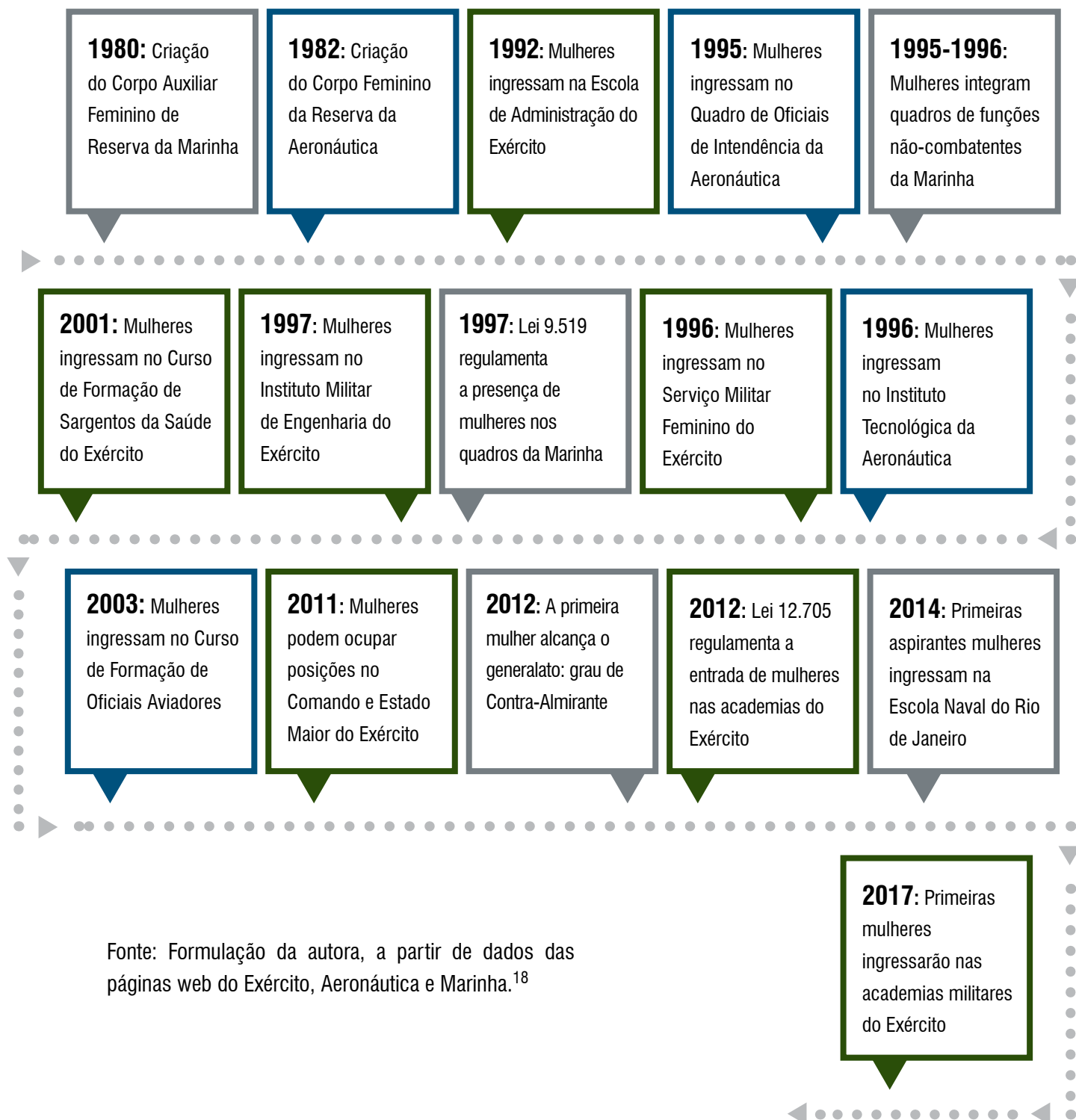
Mulheres peacekeepers exercem importante papel de proteção na República Democrática do Congo. Crédito: Foto ONU/Marie Frechon

¹⁶ Ver: <http://veja.abril.com.br/061206/p_112.html>. Acesso: 30/06/2014.

¹⁷ Sua atuação, no entanto, resume-se às áreas de Administração, Contabilidade Geral e de Custo, Orçamento, Finanças, Abastecimento, Logística e Auditoria, entre outras. Ver: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/04/mulheres-podem-se-inscrever-voluntariamente-nas-forcas-armadas>>. Acesso: 30/04/2014.

Figura 1: Cronograma da entrada das mulheres nas Forças Armadas brasileiras

▶ Exército ▶ Marinha ▶ Aeronáutica



Fonte: Formulação da autora, a partir de dados das páginas web do Exército, Aeronáutica e Marinha.¹⁸

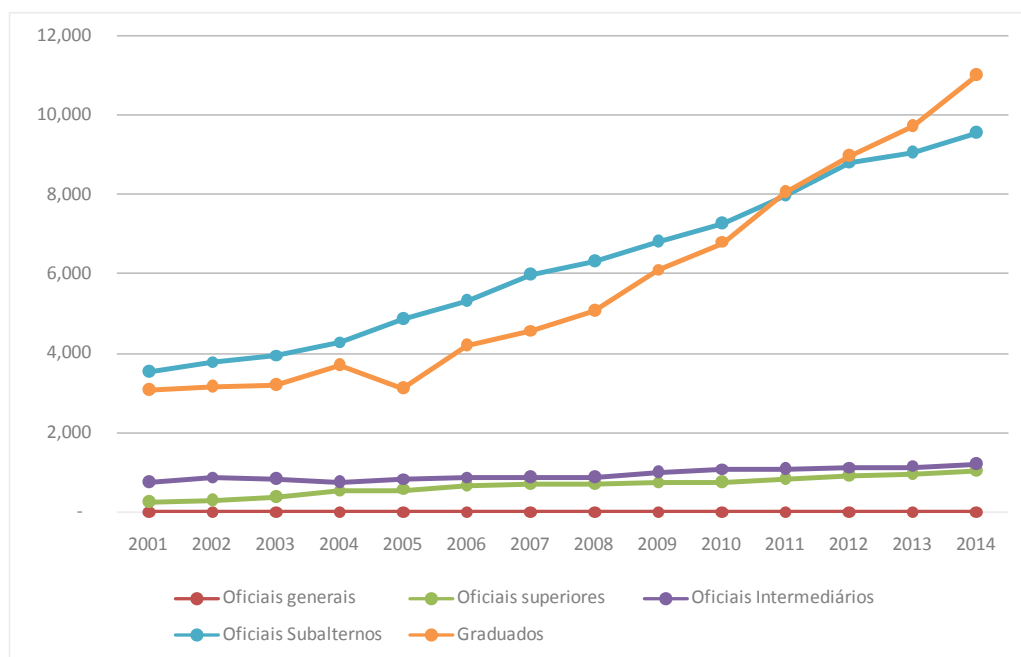
¹⁸ Ver também: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/9978/Mulheres-estao-cada-vez-mais-presentes-nas-Forcas-Armadas-brasileiras>>. Acesso: 30/06/2014.

A presença qualitativa (e quantitativa) das mulheres nas Forças Armadas nacionais tem relação direta com sua atuação nas forças de paz da ONU. A ausência de mulheres em posições de combate nas forças armadas brasileiras, em particular no Exército (que mais envia efetivos a missões de paz), significa que são poucas as militares brasileiras enviadas a missões de paz e que nenhuma delas estaria em contato com a população local exercendo atividades de proteção. A exceção são as que atuam na área de saúde, principalmente, que têm algum contato com a população durante atividades civil-militares em locais como o Haiti.¹⁹

Em 2014, há 23.787 mulheres nas Forças Armadas, representando 7% do efetivo total. Encontram-se, geralmente, nas áreas técnica, administrativa e de saúde, à exceção da FAB, que forma aviadoras desde 2006. Apesar de a FAB ter o menor efetivo total (homens e mulheres) quando comparada com as outras Forças, é nela que a presença feminina se destaca em números absolutos: há 9.927 militares mulheres, contra cerca de 6.700 do Exército e 5.815 da Marinha.²⁰ Estima-se que estes números crescerão exponencialmente a partir de 2017.

Conforme demonstra o gráfico abaixo, a maior parte das militares brasileiras são graduadas e oficiais subalternas -- encontram-se, portanto, na base da hierarquia. No entanto, é significativo o número de oficiais em geral e, se somadas todas as categorias, superam em número as militares graduadas. A principal razão é que a maioria destas militares é profissional, como médicas, advogadas e tradutoras, e está no Quadro de Oficiais.

Gráfico 1: Mulheres nas Forças Armadas Brasileiras 2001- 2014



Fonte: Dados enviados à autora pelo Ministério da Defesa, em dia 22 de abril de 2014.

¹⁹ Embora não tratado neste artigo, introdutório, sobre o Brasil e a agenda de gênero, considerações sobre o tratamento da mulher no interior das Forças e seus direitos são de suma importância para a implementação de uma política pró-equidade de gênero, que inclui, entre outras coisas, legislação apropriada sobre o abuso sexual, igualdade de oportunidades, entre outros. A existência de instalações adequadas para receber as mulheres é também importante elemento desta política.

²⁰ Ver: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/9978/Mulheres-estao-cada-vez-mais-presentes-nas-Forcas-Armadas-brasileiras>>. Acesso: 30/06/2014.

A primeira militar brasileira a participar de uma missão de paz da ONU foi uma capitã médica, enviada ao Timor-Leste em 2003.²¹ Na missão no Haiti, as mulheres passaram a integrar as tropas brasileiras em 2006 - desde então, 124 mulheres do Exército (62 praças e 62 oficiais) estiveram naquele país como médicas, dentistas, enfermeiras, tradutoras e engenheiras.²²

Em 2014, em um contingente de 1.420 efetivos no Haiti, há somente 14 mulheres, ou 1%.²³ Na missão da ONU no Líbano, onde há uma fragata da Marinha, há uma única mulher em um contingente de 267 militares. Até hoje, somente uma mulher brasileira foi enviada a uma missão de paz como observadora militar.

Dadas as funções que normalmente exercem, as militares brasileiras têm pouco ou nenhum contato com a população local. Conforme as resoluções sobre “mulheres, paz e segurança” da ONU, a presença das mulheres no terreno não corresponde somente a um direito baseado na igualdade de gênero, mas também a certas necessidades operacionais, que vão desde o imperativo de contar com mulheres militares para revistas de rotina até o contato com mulheres locais vítimas de violência baseada em gênero. A presença de mulheres uniformizadas em patrulhas oferece também um importante modelo para a sociedade local, servindo como exemplo de igualdade entre homens e mulheres.

Apesar da ausência de combatentes brasileiras no terreno, em condições estáveis elas são autorizadas a participar de patrulhas e exercem um importante papel como profissionais da saúde quando as tropas oferecem serviços médicos e odontológicos à população. Cabe salientar que os profissionais de saúde enviados a missões de paz dedicam-se quase exclusivamente ao tratamento de seu próprio pessoal. Apesar disso, é comum a organização de atividades que incluem a atenção à população local, como as ações cívico-sociais (ACISO) ou de cooperação civil-militar (CIMIC). Nestes casos, a presença de médicas, enfermeiras e dentistas abre a possibilidade de contato direto com a população local e, no âmbito das resoluções da ONU, um contato direto com possíveis vítimas de violência baseada em gênero.

Além da abordagem acima, há outras atividades desempenhadas pelo Brasil no Haiti, que refletem claramente a transversalização de uma perspectiva de gênero nas tropas brasileiras que atuam em operações de paz. Existe a preocupação de usar tradutoras locais mulheres como forma de facilitar o contato com crianças e mulheres locais. Destaca-se também a implementação de QIPs que têm o cuidado de beneficiar mulheres e que entrega a mulheres a maioria dos bens disponíveis, como alimentos, água e medicamentos. Foram constatadas ações coordenadas com a Unidade de Gênero na MINUSTAH (Missão da ONU no Haiti) em que diversas palestras foram ministradas sobre gravidez, uso de preservativos, amamentação, direito das mulheres e violência contra mulheres. Estas atividades representam importantes ações de conscientização e empoderamento da mulher haitiana, com consequência direta sobre sua própria proteção e sobre a prevenção da violência.

Pesquisas de campo realizadas em 2011 e 2012 mostraram também a conscientização por parte dos soldados brasileiros, até mesmo entre os de patentes mais baixas, sobre a existência de violência baseada em gênero. Indicaram também que entendem o papel que desempenham para proteger os grupos mais vulneráveis, como

²¹ Dados fornecidos pelo Ministério da Defesa em apresentação conferida no Seminário Internacional “Mulher, Paz e Segurança no Brasil: construindo pontes e superando desafios”, no dia 13 de março de 2014.

²² Dados fornecidos pelo Ministério da Defesa em 22 de abril de 2014.

²³ Ver: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>>. Acesso 02/05/2014.

mulheres e crianças.²⁴ Apesar disso, é comum também a percepção de que a violência contra a mulher, ao menos no Haiti, é um problema cultural. Esta suposição mostra que, em alguns casos, não há a compreensão sobre como a violência contra mulheres é outro fator que debilita a reabilitação da sociedade e o alcance da paz duradoura.

Por fim, existe a clínica da Defesa Civil montada dentro de uma das bases brasileiras (Forte Liberté), que já recebeu diversas vítimas de violência baseada em gênero. Esta mesma base abriga também uma unidade da Polícia da ONU (UNPOL) e da Polícia Nacional Haitiana especializadas neste tipo de violência, o que facilita o acesso à justiça por parte das vítimas.



Peacekeeper brasileiro assiste população haitiana em Porto Príncipe. Crédito: Foto ONU/ Jesus Serrano Redondo

Conforme analisado, a incorporação de uma perspectiva de gênero nas forças armadas está em curso, identificada em atividades dos brasileiros na missão da ONU no Haiti. No entanto, existem importantes limites no que tange à igualdade de gênero dentro das instituições militares. Vale lembrar que em 2011 foi assinada uma Carta de Intenções entre o Ministério da Defesa e a ONU-Mulheres que prevê, entre outras coisas, a cooperação na implementação de uma perspectiva de gênero no preparo das tropas e na elaboração de um Plano de Ação Nacional nos moldes da Resolução 1325. Em 2014, o Ministério da Defesa deu novo passo e assinou um plano nacional pró-equidade de gênero, criado pela Secretaria de Política Especial para Mulheres da Presidência da República. O primeiro resultado foi a criação da Comissão Pró-Equidade de Gênero da Defesa, com o objetivo de “estudar e propor ações na efetivação dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero dentro das Forças Armadas”.²⁵ Esta iniciativa se soma aos avanços mencionados anteriormente e é indicativo de uma nova guinada do tema de gênero no âmbito da defesa do Brasil.

²⁴ Trabalho de campo realizado pela autora em maio de 2011 e setembro de 2012, com o apoio da RESDAL. Ver: <www.resdal.org.ar>. Acesso: 30/06/2014.

²⁵ A Comissão foi criada em 17 de abril de 2014. Ver: <http://www.spm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2014/04/17-04-2013-ministerio-da-defesa-institui-comissao-de-genero-nas-forcas-armadas>. Acesso: 30/06/2014.

O POLICIAL MILITAR E A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA ÀS MISSÕES DE PAZ

A importância do componente policial e do setor de *rule of law* (estado de Direito) como um todo é cada vez maior no contexto de operações de paz das Nações Unidas. Ao longo das mais de seis décadas de existência, as operações de paz passaram por mudanças profundas, particularmente no que tange a seu mandato, funções e objetivos, gerando, portanto, uma mudança significativa também em sua composição.²⁶ A maioria das missões passou a ser multidimensional e integrada e, além dos militares, os componentes civis e policiais surgem como elementos centrais no cumprimento de seus ambiciosos objetivos. É neste contexto que a ONU passou a demandar cada vez mais a presença de policiais treinados para atender as novas ameaças, que incluem, entre outras coisas, a violência sexual e baseada em gênero.

A despeito da atenção aos casos de violência sexual em tempos de guerra, por atores envolvidos diretamente no conflito, há inúmeros casos cometidos por conhecidos das vítimas, muitas vezes vivendo sob o mesmo teto. Esta realidade aumenta a necessidade de que estes atos sejam considerados crimes e que existam medidas de acesso à justiça e atenção adequada a vítimas por policiais e profissionais da saúde. Exige-se, assim, que os policiais enviados ao terreno estejam preparados para atender estas vítimas e que tenham incorporado uma perspectiva de gênero às suas ações habituais.



Unidade Formada de Polícia feminina de Bangladesh. Crédito: foto ONU/Logan Abassi

²⁶ Ver: Kenkel e Hamann (2013).

Quadro 3: O componente policial e seu papel na luta contra a violência baseada em gênero

O componente policial desempenha importante papel no que tange às **ações investigativas**. Na maior parte dos casos, o mandato da polícia da ONU não é executivo e limita-se ao **monitoramento e assessoria** da polícia local. Neste sentido, podem desempenhar um papel central no treinamento da polícia local no que tange à atenção a vítimas, interrogatório a suspeitos, investigação, entre outros. Suas ações referem-se principalmente **ao ciclo da justiça e fim da impunidade**.



Policial brasileira atua em campo de deslocados para evitar a violência contra as mulheres.

Crédito: UNIC Rio/Damaris Giuliana

Na MINUSTAH, por exemplo, uma policial brasileira, a Cap. PMDF Virginia Lima (foto), trabalhou na unidade móvel de gênero. Esta unidade foi criada com o objetivo exclusivo de atender, de modo adequado, as vítimas de violência baseada em gênero nos campos de deslocados. Formada por uma maioria de policiais femininas e de nacionalidades africanas que falam bem o francês, a unidade realiza atividades com mulheres locais para promover sua aproximação e gerar confiança. Quando acionadas, também acompanha as vítimas durante a investigação e atenção médica.

A **participação de mulheres policiais** é essencial para atividades de **vistoria, patrulha, investigação e atenção a vítimas**. É comum que perpetradores sejam homens – muitas vezes uniformizados - e, nestes casos, é preferível que o contato inicial com possíveis vítimas seja realizado por mulheres.

Também é relevante o contato com líderes comunitários tradicionais para aprender sobre mecanismos tradicionais de resolução de conflitos, procedimentos de mediação e como estes afetam homens e mulheres. Por exemplo, é comum que o casamento com perpetradores seja visto como uma “solução” ao estupro. A realização de análises de gênero merece atenção quando há investigações criminais, como forma de observar padrões/tendências com relação ao sexo e à idade no que tange a determinados crimes.

O Brasil contribui com policiais a missões de paz desde 1991. O contingente policial brasileiro é muito pequeno e menor ainda é o número de mulheres que vão ao terreno. Em junho de 2014, por exemplo, havia 20 policiais brasileiros em missões de paz. Destes somente uma mulher.²⁷ Outro problema enfrentado por policiais brasileiros – homens e mulheres – é a própria organização da polícia militar no Brasil, a única corporação policial hoje enviada para missões de paz da ONU em nome do país. Dado o seu caráter estadual, a regulamentação do envio de policiais ao exterior varia conforme a legislação do estado da federação e depende, entre outras coisas, da aprovação do governador. Neste contexto, há corporações que participam mais ativamente de missões de paz do que outras. Os policiais do Distrito Federal, por exemplo, correspondem a 25% dos policiais já enviados.²⁸ Um problema correlato advém da dependência do envio dos policiais das diretrizes da Inspetoria Geral das Polícias Militares e Bombeiros Militares (IGPM), órgão subordinado ao Exército. Por serem definidas por órgão meramente executor, não têm como prioridade a formulação de uma política para o envio de policiais a missões no exterior.

No que se refere à incorporação da mulher à Polícia Militar no Brasil, os poucos estudos existentes ressaltam como principal fator explicativo, além da necessidade de melhorar a imagem da corporação após a ditadura, também a própria demanda por mais policiais.²⁹ Tal como ocorreu nas Forças Armadas, esta incorporação baseou-se inicialmente em estereótipos sobre o papel da mulher na sociedade, considerada menos violenta e mais sensível. Apesar disso, não há atualmente restrições legais no que tange às áreas de atuação das policiais femininas, que podem exercer as mesmas funções que os colegas do sexo masculino.

Na maioria dos estados, a incorporação das mulheres à polícia ocorreu na década de 1980 através da criação dos Pelotões da Polícia Militar Feminina e das Companhias Femininas.³⁰ As únicas exceções são os estados de São Paulo, o primeiro a incorporar as mulheres (em 1955), e o Paraná (em 1978).³¹ Assim, os ingressos de mulheres nas instituições de segurança e de defesa do Brasil ocorrem no mesmo período e se reforçam mutuamente. É importante ressaltar, no entanto, que não houve uma estratégia, política supraestadual ou mesmo planejamento efetivo.³²

A inserção das mulheres na polícia reproduziu de certa forma a divisão estereotipada do trabalho entre homens e mulheres. Às mulheres eram designadas ações de menos risco que aos homens: muitas vezes tarefas administrativas, como serviços internos de secretaria, assim como o trabalho preventivo e assistencial junto a crianças, adolescentes, mulheres e idosos, trabalhos comunitários, entre outros.³³ Quando enviadas às ruas, privilegiavam-se locais de grande visibilidade como áreas turísticas, comerciais, grandes eventos e no trânsito, o que corrobora a tese de que foram incorporadas também para a melhoria da imagem da corporação.³⁴

²⁷ Melo (2011).

²⁸ Ver: Musumeci e Musumeci (2005).

²⁹ Calazans, (2004). p.142.

³⁰ Para uma lista completa da data de ingresso de policiais mulheres das diversas polícias militares estaduais, ver: Musumeci e Musumeci (2005). p.173.

³¹ *Ibid.* p.16.

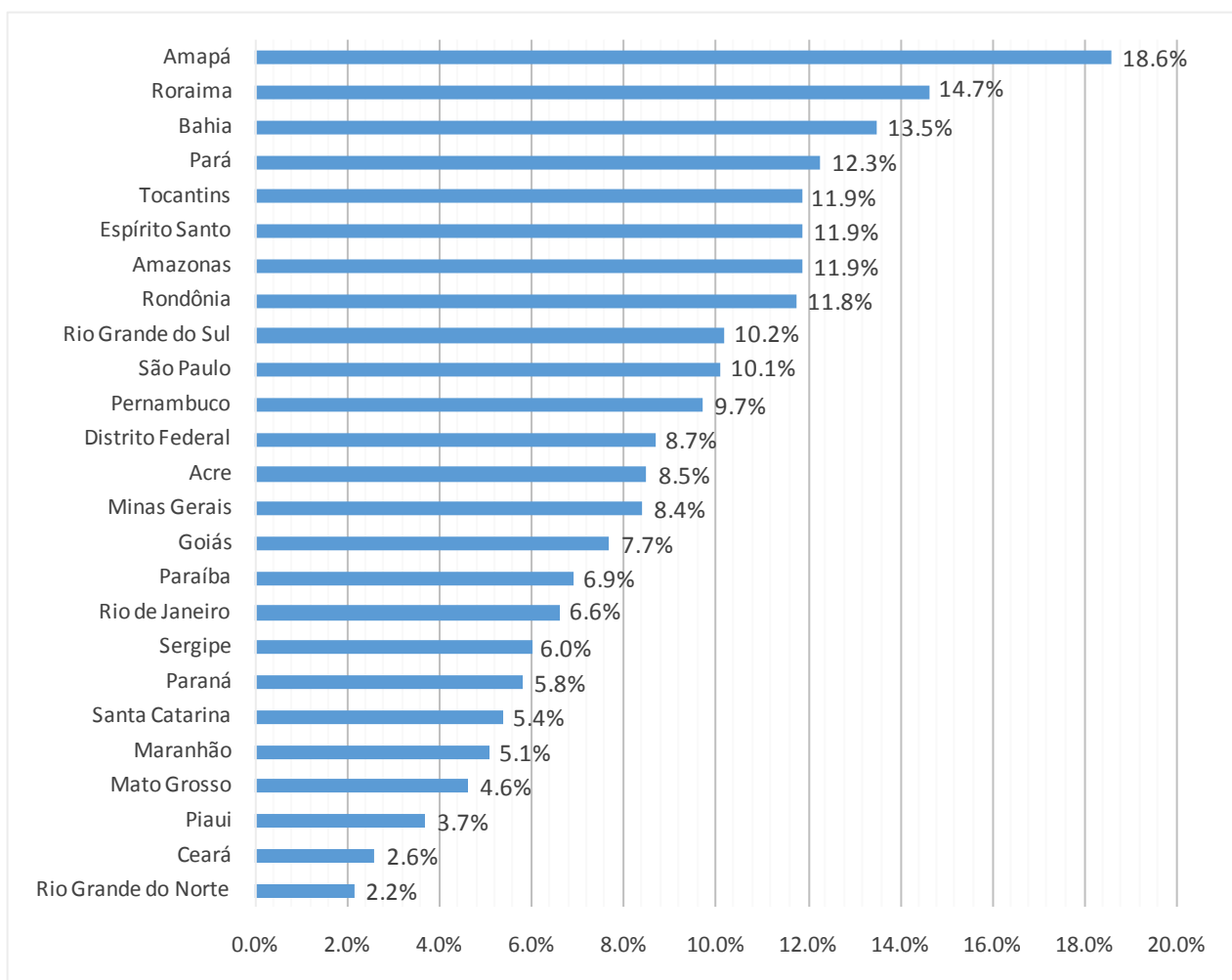
³² *Ibid.* p.17.

³³ A pesquisa acima, realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, também informou que inicialmente as mulheres policiais eram obrigadas a cortar o cabelo curto e não podiam usar esmalte, brincos, anéis ou colares. As pesquisadoras aventam a hipótese de que tais medidas objetivavam “assexuar” as mulheres que entravam para a corporação.

Não há impedimentos legais para que policiais mulheres e homens cumpram as mesmas funções, embora esta divisão tradicional do trabalho exista até hoje. No Distrito Federal, por exemplo, das 1.008 policiais mulheres da PMDF, menos de 200 estão nas ruas, o que traz importantes desafios no que tange à realização de grandes eventos, a exemplo da Copa do Mundo.³⁵ Em termos de restrições, o que existe em alguns estados é a definição de uma cota máxima para a entrada de policiais mulheres em suas corporações, como é o caso do Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais e São Paulo (até 10%), entre outros.³⁶

Em números absolutos, o estado de São Paulo é o que apresenta maior número de mulheres policiais (8.586), seguido da Bahia (4.315) e de Minas Gerais (3.823).³⁷ Proporcionalmente, no entanto, é maior a representação feminina na polícia militar do Amapá (18,6%), Roraima (14,6%) e Bahia (13,5%). No geral, a representação feminina na polícia militar brasileira é de 8,8%.

Gráfico 2: Porcentagem de mulheres nas corporações da Polícia Militar (2011)



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança pública – Pesquisa Perfil das Instituições Públicas, 2013.

³⁵ Ver: <<http://igarape.org.br/mulher-paz-e-seguranca-no-brasil-construindo-pontes-e-superando-desafios/>>. Acesso: 30/06/2014.

³⁶ Banco de Dados Polícia Militar e Gênero, CESeC/Ucam e Senasp/MJ (2005).

³⁷ Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança pública – Pesquisa Perfil das Instituições Públicas, 2013.

No que se refere à participação de policiais brasileiros em operações de paz, há desafios estruturais devido à ausência de uma política sobre o envolvimento das corporações policiais em missões no exterior, o que afeta homens e mulheres. Apesar de poucas, a maioria das policiais brasileiras enviadas a missões de paz confirmaram que têm a possibilidade de atuar em diversas funções, inclusive de mando e as que oferecem maiores riscos, e que têm contato direto com a população. Como o Brasil só envia policiais em missões individuais, é a ONU quem define a posição e a função enquanto estiverem no terreno.

Desde o término da missão no Timor-Leste em 2012, ficou bastante reduzida a participação do Brasil nos componentes policiais da ONU. No início de 2014, há 17 policiais brasileiros desdobrados em missões. Destes, 12 estão no Haiti (MINUSTAH), 5 no Sudão do Sul (UNMISS) e há apenas 3 mulheres (17% do total).

Quadro 4: O trabalho de uma policial brasileira na Guiné Bissau



*Legenda: Policial brasileira trabalha com promoção de gênero na Guiné Bissau
Crédito: Arquivo pessoal/Denise de Aquino*

Em 2012, uma policial brasileira esteve envolvida diretamente nos esforços internacionais para mitigar a violência de gênero na missão da ONU na Guiné Bissau (UNIOGBIS), onde participou de atividades de sensibilização para a igualdade de gênero em todos os níveis do Ministério do Interior, inclusive no âmbito da Polícia de Ordem Pública e das Forças Armadas bissau-guineenses. Ela também participou do processo de criação do Departamento de Gênero da Polícia de Ordem Pública e colaborou com a capacitação de instrutores e pontos focais na área de gênero da UNIOGBIS. Com a polícia local, realizou um treinamento para lidar com violência doméstica e sexual, mutilação genital feminina e o casamento precoce.³⁸

Segundo dados da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM/EB), de 1993 a 2012, um total de 17 policiais brasileiras participaram de missões em Angola, Guatemala, Guiné Bissau, Kosovo, Sudão e Timor Leste. Embora este número seja baixo, a participação de policiais femininas brasileiras é proporcionalmente maior que o de militares mulheres e não têm restrições no que tange à área de atuação.

³⁸ Informação enviada por e-mail pela Tenente Coronel Denise de Aquino, da PMDF no dia 26 de maio de 2012.

NEGOCIAÇÕES DE PAZ E O BRASIL

A aprovação da Resolução 1325 (2000) constitui um marco na promoção da participação de mulheres em todas as etapas dos processos de paz e resolução de conflitos. Na prática, no entanto, a participação de mulheres como mediadoras, negociadoras e/ou testemunhas de processos de paz é bastante limitada. Além disso, são praticamente inexistentes referências às necessidades específicas de mulheres em acordos de paz, bem como a inclusão de uma perspectiva de gênero antes, durante e depois deste processo.

São fundamentais a inclusão de mulheres em negociações de paz e a inserção, nos acordos de paz, de suas necessidades específicas. Não só pelo direito de participar, mas por sua própria capacidade enquanto agente de paz e por trazer questões que muitas vezes são deixadas de lado. Os acordos de paz, por exemplo, são frequentemente a base da Constituição a ser estabelecida em países recém-egressos de conflito. Assim, a inclusão de artigos específicos sobre o direito das mulheres e o impacto da guerra sobre elas terá implicações diretas na construção do novo Estado a partir de uma perspectiva pró-equidade de gênero.

Quadro 5: A promoção de uma perspectiva de gênero em processos de paz

Boas práticas com relação à inclusão de gênero em processos de paz referem-se, principalmente à **inclusão de mulheres locais em processos de paz**, bem como a **inserção de suas necessidades específicas nos acordos de paz**, a exemplo do acesso à justiça em casos de violência sexual.

Do ponto de vista dos Estados, é essencial envolver **mais mulheres mediadoras e mediadores com conhecimento em questões de gênero** que garantam a inclusão de aspectos relacionados às necessidades específicas de cada grupo de gênero. Outra possibilidade é enviar pontos focais de gênero junto com as equipes de negociação.

Também é central o cumprimento das obrigações internacionais, principalmente no que tange aos crimes de guerra, inclusive a violência sexual. Implementar ações com base no direito internacional e em marcos jurídicos nacionais são essenciais para diminuir ou pôr fim à impunidade.

Há também a possibilidade de prestação de cooperação técnica ou humanitária, com foco no fortalecimento das capacidades nacionais para responder à violência sexual e baseada em gênero e na promoção da igualdade de gênero em sociedades anfitriãs.

O Brasil se define como importante facilitador e mediador em processos de paz, apesar da recente timidez no que tange à participação ativa em processos de paz. No entanto, não há, no Ministério das Relações Exteriores, nenhum setor ou unidade específicos para a mediação. Por essa razão, torna-se difícil identificar quantas diplomatas brasileiras estiveram envolvidas em processos de paz, já que qualquer diplomata é considerado um mediador em potencial. Apesar disso, argumenta-se que o país está (e esteve) envolvido em vários processos de mediação formal e informal, especialmente no âmbito de organizações universais, como as do Sistema ONU, mas também as de nível regional e sub-regional, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Quadro 6: A presença de mulheres em processos de paz

Em 31 processos de paz importantes, realizados entre 1992 e 2011, as mulheres representaram somente 4% dos signatários, 2,4% dos principais mediadores, 3,7% das testemunhas e 9% dos negociadores.³⁹ Em 2012, todos os processos de paz liderados ou co-liderados pelas Nações Unidas (foram 12) contaram com mulheres como integrantes das equipes de negociação. Esta é uma área de difícil reconhecimento no âmbito da agenda sobre mulheres, paz e segurança da ONU e na qual menos avanços foram observados.

Na carreira diplomática brasileira, houve uma recente política não oficial de aumentar as taxas de ingresso e a promoção de diplomatas brasileiras. Como resultado, verifica-se de fato uma melhora na representação feminina em todos os níveis mas, de maneira geral, as mulheres também estão sub representadas, persistindo uma defasagem entre candidatos aprovados do sexo feminino e masculino.⁴⁰ Além disso, as mulheres diplomatas são a minoria em áreas afins à paz e segurança internacional, bem como em posições de chefia.



Legenda: Michelle Bachelet, então Diretora Executiva da ONU Mulheres, fala sobre o papel das mulheres na promoção da paz.

Crédito: Foto ONU/ Rick Bajornas

Em 1918, a primeira mulher foi aprovada – e em primeiro lugar – para o concurso de Secretaria de Estado. De 1919 a 1938 somente 19 mulheres ingressaram na carreira diplomática, nunca ultrapassando os 5% do total.⁴¹ Em 1938, aprovou-se um Decreto Lei que impedia mulheres de ingressarem na carreira diplomática, que se manteve até 1953, quando de sua revogação por força de um mandato de segurança impetrado por uma candidata aprovada.⁴²

Já no século XXI, constatou-se uma preocupação institucional em melhorar a representação feminina na carreira diplomática, particularmente durante o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Houve uma recomendação por parte alta-chefia para que mulheres fossem incluídas entre promovidos em todos os níveis a cada seis meses.⁴³ O resultado foi positivo e levou a um aumento significativo de mulheres diplomatas em posições de alto nível no Itamaraty.

³⁹ Ver: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/03AWomenPeaceNeg.pdf>>. Acesso: 30/06/2014

⁴⁰ Ver Balbino (2011), p.21.

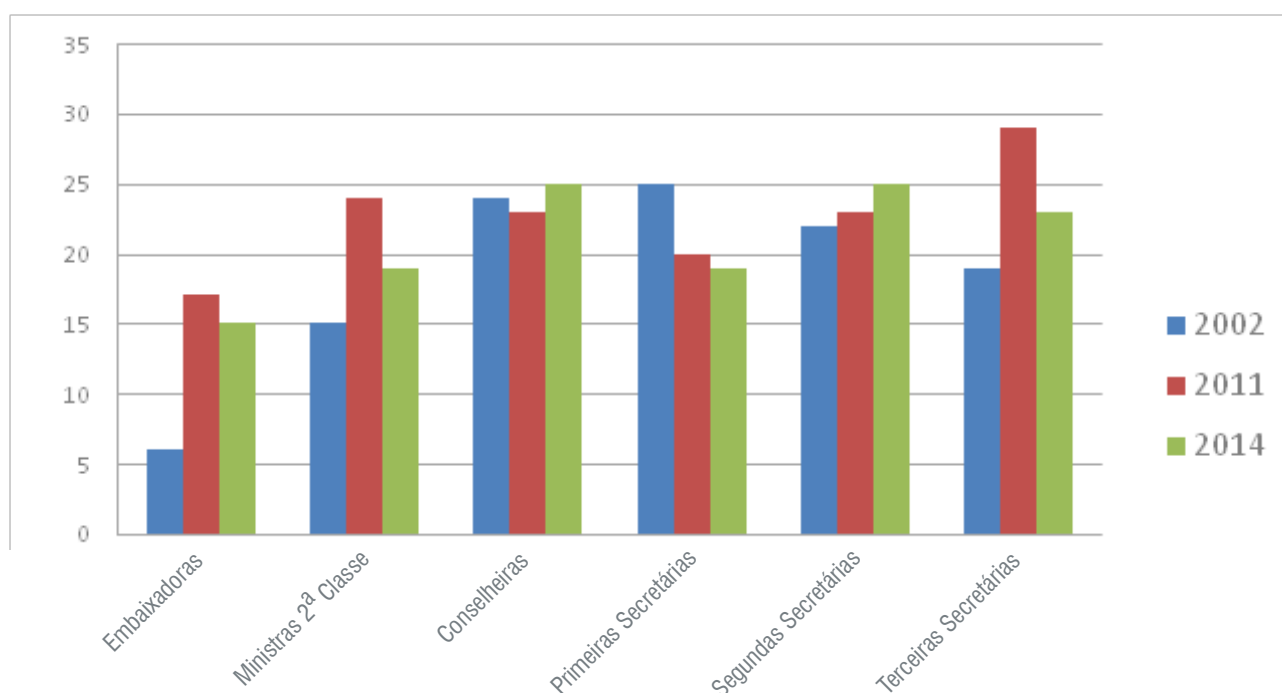
⁴¹ Ibid, p. 56.

⁴² Ver Friaça (2012).

⁴³ Ver Balbino (2011), p. 14.

Entre 2002 e 2014, por exemplo, a porcentagem de mulheres embaixadoras passou de cerca de 6% para pouco mais de 15%. Houve também um aumento, em menor escala, entre as Ministras de 2ª classe, que passaram de 15% a aproximadamente 19%, e entre as Conselheiras, cuja variação foi de 1%. A análise dos dados de 2011 mostra que em algumas classes houve um decréscimo se comparado a 2014, o que pode ser explicado por uma série de razões, inclusive pelo fim da política informal de cotas ou pela simples desaceleração na promoção das classes imediatamente anteriores. Uma análise pormenorizada se faz necessária para a compreensão fidedigna destes dados.

Gráfico 3: Percentual de Mulheres diplomatas por classe



Fonte: Formulação própria a partir de dados obtidos em Friaça (2012) e Friaça (2014)

Trata-se de um importante aumento mas, de modo geral, a representação feminina é ainda muito inferior à dos homens, sobretudo em níveis mais altos. Além disso, políticas afirmativas para a melhoria do equilíbrio entre diplomatas homens e mulheres poderiam ser implementadas. A participação em posições mais altas também deve ser aperfeiçoada. Não há, em 2014, Subsecretárias Gerais e somente três departamentos são chefiados por mulheres (11%). No exterior, os postos chefiados por mulheres correspondem a 16%, sendo que somente 2,5% encontram-se em posições consideradas como de “primeira linha” entre os diplomatas, enquanto que 1,4% chefiam postos em áreas relevantes à paz e segurança internacional.⁴⁴

⁴⁴ Estas posições incluem Berlim e as missões em Bruxelas, Genebra, Montevidéu e junto à UNESCO.

Em tempos recentes, é possível identificar algumas iniciativas em prol da equidade de gênero no âmbito do Itamaraty. Em março de 2014, o Ministro decidiu participar do Comitê Pró-equidade de Gênero organizado pela Secretaria de Política Especial para Mulheres da Presidência. O Comitê, aberto à participação de qualquer órgão público ou privado, objetiva promover a igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres e entre negros e por meio do desenvolvimento de novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional.⁴⁵ A participação do Itamaraty ocorreu logo após uma carta subscrita por 56% das diplomatas brasileiras, entregue ao Ministro Figueiredo no início do ano. A consequência direta da adesão ao Comitê é o estabelecimento de metas e prazos para que se alcance um equilíbrio de gênero no interior do órgão.

Do ponto de vista da transversalização de uma política de gênero, a participação no Comitê Pró-equidade de Gênero será, de início, voltada para ações dentro da instituição e dentro do Brasil. No futuro, poderá contribuir para a transversalização do tema nas ações externas do Itamaraty.

Apesar de não existir um mecanismo específico a esse respeito, há iniciativas realizadas no âmbito da política externa brasileira que dialogam diretamente com a agenda sobre mulheres, paz e segurança da ONU. Além de co-patrocinar a Resolução 1960 (2010) sobre o tema, o Brasil participa ativamente dos debates sobre mulheres, paz e segurança no CSNU e na Assembleia Geral. Outra e talvez mais importante contribuição brasileira refere-se aos programas de cooperação técnica que favorecem um enfoque integrado de prevenção, luta contra a impunidade e apoio a vítimas de violência baseada em gênero. Merecem destaque as atividades de cooperação do Brasil com a República Democrática do Congo (RDC), Haiti e Guiné Bissau.

O Brasil doou um milhão de dólares para o Alto Comissariado da ONU de Direitos Humanos, para a implementação de programas contra a impunidade e acesso à justiça a vítimas de violência sexual na RDC. Desde 2010, cinco projetos pilotos foram realizados com o apoio financeiro brasileiro, oferecendo apoio psicológico, treinamento e capacitação técnica, casas de abrigo e kits personalizados para a promoção da reinserção social e econômica. Entre 2010 e 2014, 510 vítimas foram beneficiadas por algum destes projetos e outras 90 se beneficiaram da assistência jurídica prestada por células especiais nas unidades policiais, designadas para a proteção contra a violência sexual.⁴⁶

No Haiti, os projetos de cooperação nesta área focam em aspectos de prevenção/proteção e de acesso a mecanismos jurídicos e de atenção médica às vítimas, bem como apoio à polícia nacional. São eles: (i) o Plano Nacional de Prevenção da Violência contra as Mulheres do Haiti, implementado por uma parceria entre a OXFAM e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); (ii) o treinamento da Polícia Nacional Haitiana (PNH) e a melhoria da infraestrutura da polícia para o atendimento a vítimas de violência contra a mulher; e (iii) o apoio à atenção médico-hospitalar e assistência jurídica a vítimas. Apesar da importância do programa, ele foi descontinuado em razão de cortes orçamentários na Agência Brasileira de Cooperação (ABC).⁴⁷

⁴⁵ Ver: <<http://www.spm.gov.br/programa-pro-equidade-de-genero-e-raca-5a-edicao/>>. Acesso: 30/06/2014.

⁴⁶ Informação enviada por e-mail pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil no dia 24 de março de 2014.

⁴⁷ Informação enviada por e-mail pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil no dia 20 de abril de 2012.

Na Guiné-Bissau, a cooperação teve por objetivo o desenvolvimento institucional e a capacitação bissau-guineense na área da saúde da mulher, particularmente em situação de violência baseada em gênero manifestada, entre outras formas, na mutilação genital feminina e nas violências sexual e doméstica. A estratégia adotada foi a de transferência de tecnologias sociais, em particular a experiência brasileira no que diz respeito à saúde da mulher frente à violência sexual e doméstica.

Estas ações internacionais do Brasil, aliadas aos discursos proferidos nos debates abertos sobre “mulheres, paz e segurança” no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, reforçam uma visão sobre a importância da promoção de questões de gênero em todas as atividades de consolidação da paz, como forma de “superar históricas situações de insensibilidade e de desigualdade de gênero”.⁴⁸ Estes discursos reconhecem também os efeitos duradouros que a violência baseada em gênero tem para a segurança de mulheres e crianças, inclusive em períodos de paz.⁴⁹ Argumentam, ainda, que a violência sexual é uma ameaça à sustentabilidade da paz e do desenvolvimento. Durante estes processos, a redistribuição de poder e de papéis dentro de uma sociedade pode ser redesenhada para refletir a melhor participação das mulheres na vida social, política e econômica.

É importante notar ainda que a delegação brasileira junto à ONU reconheceu a necessidade de incluir provisões sobre a violência baseada em gênero em acordos de paz e outros arranjos pós-conflito. Com isso, o Brasil assume que a violência sexual, incluindo a violência doméstica, não é vista como uma ameaça à consolidação da paz, mas deveria sê-lo. Estas considerações demonstram um entendimento positivo sobre esta questão e constituem um importante avanço.



Mulheres participam de mecanismo de resolução de disputas domésticas na Libéria. Crédito: Foto ONU/Andi Gitow

⁴⁸ Discurso de Maria Luiza Riberio Viotti, *Debate sobre Mulheres, Paz e Segurança*, Nova York, 27 de abril de 2010. Enviado por e-mail pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil no dia 24 de março de 2014.

⁴⁹ Discurso de Antonio de Aguiar Patriota no Debate aberto sobre Mulher, Paz e Segurança, Nova York, 25 de abril de 2014. Ver: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasonu/pt-br/file/2014%2004%2024%20Discurso%20BRASIL%20SVC.pdf>>. Acesso: 30/06/2014.

CONCLUSÃO

A análise dos avanços observados em três setores da sociedade e da política externa brasileira – Forças Armadas, corporações policiais e corpo diplomático – mostra que há uma compreensão cada vez maior da importância da temática “gênero, paz e segurança” no Brasil. Há também uma crescente articulação entre distintos órgãos do governo federal, em especial a Secretaria de Política Especial para Mulheres, para promover avanços em prol da equidade de gênero nas diferentes instituições. Apesar de o Brasil não ter um Plano Nacional de Ação, há esforços em prol de uma agenda de gênero que devem ser reconhecidos.

É importante lembrar que o país incluiu, em seu Plano de Política Nacional para Mulheres 2013-2015, relevantes recomendações que estavam presentes na Resolução 1325, incluindo as dedicadas ao combate à violência sexual como arma de guerra. Estes avanços terão reflexos nas ações internacionais do país e contribuirão, de maneira direta ou indireta, para as ações de manutenção e consolidação da paz.

Ao mesmo tempo há lacunas, particularmente no que tange à representação quantitativa e qualitativa feminina, que não podem ser ignoradas. A título de avançar este e outros desafios, recomenda-se:

1. Às Forças Armadas:

- Designação de pontos focais de gênero nas principais organizações militares;
- Ampliação do diálogo com outros órgãos do governo (como a Secretaria de Política Especial para as Mulheres, o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores), organizações da sociedade civil e a ONU Mulheres em prol de uma política pró-equidade de gênero;
- Elaboração de estudos sobre a incorporação de mulheres em posições de combate e os impactos destas políticas;
- Treinamento sobre gênero e violência sexual que inclua cenários e situações verossímeis;
- Mapeamento de ações de tropas brasileiras no terreno que enfatizem a proteção da mulher e seu empoderamento (através de projetos CIMIC, por exemplo); e
- Promoção de ações CIMIC e ACISO que visem beneficiar mulheres e diminuir sua exposição à violência sexual e baseada em gênero.

2. Às corporações policiais:

- Demanda por uma política nacional de envio de policiais (homens e mulheres) a missões de paz;
- Aumento da divulgação de informações sobre a participação em operações de paz a corporações de todas as unidades da federação;

- Mapeamento da participação de policiais brasileiros em iniciativas relacionadas à prevenção e redução da violência sexual e baseada em gênero;
- Divulgação de boas práticas e lições aprendidas da atuação policial brasileira na área de combate à violência sexual e baseada em gênero; e
- Criação de um curso específico para policiais que inclua treinamento adequado sobre violência sexual e baseada em gênero.

3. Ao Itamaraty:

- Maior engajamento com os debates no Conselho de Segurança sobre a agenda MPS, inclusive através do compartilhamento de lições aprendidas em território nacional;
- Engajamento, no Secretariado da ONU, com a elaboração de indicadores para avaliar os avanços da agenda MPS no Sistema ONU;
- Transversalização de gênero nas ações externas do Itamaraty de maneira que seu impacto em homens, mulheres e crianças seja entendido;
- Continuidade/ampliação de programas de cooperação internacional – particularmente sul-sul - que visem à transferência de tecnologias sociais no que tange a legislação, atenção médica e acesso à justiça a mulheres em situação de violência doméstica e sexual;
- Promoção da participação de mulheres diplomatas brasileiras a postos de chefia, de primeira linha e de áreas relevantes para a paz e segurança internacional;
- Garantia de que mulheres diplomatas brasileiras participem de mais atividades de mediação e facilitação promovidas pelo Governo Brasileiro; e
- Designação de pontos focais de gênero como integrantes das equipes de mediação.

REFERÊNCIAS

- Almeida, Mariza Rivas D'Ávila** (2009). "Contexto político-institucional do processo decisório sobre a admissão da mulher militar", IN: Eduardo Svartman, Maria Celina d'Araujo, Samuel Alves Soare (orgs.), *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: II Encontro da ABED*. Campinas: Mercado das Letras.
- Calazans, Márcia Esteves** (2004). "Mulheres no policiamento ostensivo e a perspectiva cidadã", *São Paulo em Perspectiva*, 18(1): 142-150.
- Cohen, Dara, et al.** (2013). "Wartime Sexual Violence: Misconceptions, Implications, and Ways Forward", USIP Special Report.
- Cohen, Dara Kay** (2013). "Explaining Rape During Civil War: Cross-National Evidence (1980–2009)", *American Political Science Review* 107.3 (agosto): 461-477.
- Cohen, Dara Kay** (2013). "Female Combatants and the Perpetration of Violence: Wartime Rape in the Sierra Leone Civil War". *World Politics*, Vol. 65 vol. 03, (julho): 383 – 415.
- Cohen, Dara, Ragnhild Nordås** (2014). "Sexual Violence in Armed Conflict: Introducing the SVAC Dataset, 1989–2009". *Journal of Peace Research* 51.3 (maio): 418-428.
- Cohn, Carol, et al.** (2004). "Women, Peace and Security", *International Journal of Feminist Politics*. Vol. 6, número 1.
- Cohn, Carol** (2013). *Women and Wars*. Malden: Polity Press.
- D'Araujo, Maria Celina** (2003). "Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas". *Security and Defense Studies Review*. Volume 3 No. 1.
- D'Araujo, Maria Celina**. Mulheres e questões de gênero nas Forças Armadas brasileiras. <www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-daraujo.pdf>. Acesso:01/07/2014.
- Donadio, Marcela, Cecilia Mazzotta** (2009). *Women in the Armed and Police Forces in Latin America: Resolution 1325 and Peace Operations in Latin America*. Buenos Aires: RESDAL.
- Donadio, Marcela, Juan Rial** (2013). *Engendering Peacekeeping: the cases of Congo and the Democratic Republic of Congo a Latin American Perspective*. Buenos Aires: RESDAL.
- Giannini, Renata A.** (2013). "Promoting Gender and Building Peace: Evolving Norms and International Practices". PhD Dissertation. Norfolk: Old Dominion University.
- Goetz, Anne-Marie, Robert Jenkins** (2010). "Addressing Sexual Violence in Internationally Mediated Peace Processes". *International Peacekeeping* 17, no. 2 (abril): 261-77.

Hoover Green, Amelia (2011). “Repertoires of Violence Against Noncombatants: The Role of Armed Group Institutions and Ideologies”. PhD Dissertation. Yale University.

Instituto Igarapé (2014) “Mulher, Paz e Segurança no Brasil: construindo pontes e superando desafios”, Relatório de Seminário Internacional realizado em Brasília, em março de 2014. <<http://igarape.org.br/mulher-paz-e-seguranca-no-brasil-construindo-pontes-e-superando-desafios/>>. Acesso:01/07/2014.

Jain, Devaki (2005). Women, Development, and the UN: A Sixty-Year Quest for Equality and Justice. United Nations Intellectual History Project. Bloomington: Indiana University Press.

Jonge Oudraat, C. de, Kuehnast K. and Hernes H.(2011). Women and War: Power and Protection in the 21st Century. Washington DC: USIP Press.

Leiby, Michele (2009). “Wartime Sexual Violence in Guatemala and Peru”. *International Studies Quarterly* 53, 445–468.

Leiby, Michele (2009). “Digging in the Archives: The Promise and Perils of Primary Documents”. *Politics & Society*, vol. 37 no. 1 (março): 75-99.

Mathias, Suzeley Kalil (2009). A Resolução 1325/2000 e seus Planos de Ação no Cone Sul: uma aproximação de gênero nas missões de paz. Buenos Aires: RESDAL.

Mathias, Suzeley Kalil. As mulheres chegam aos quartéis. <www.resdal.org/producciones-miembros/art-kalil.html>. Acesso:01/07/2014

Mazurana, Dyan E., et al. (2005). Gender, Conflict, and Peacekeeping. War and Peace Library. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Melo, Sérgio Carreira de Albuquerque (2011). “The Brazilian PMDF and United Nations Peace Operations: A Brief History and Future Perspectives”. In: Ann Livingstone, Kristine St-Pierre, (Org.). *Pearson Papers: Latin America and Peace Operations: Partners and Perspectives*. Nova Scotia: Canadian Peacekeeping Press, 2011, v. 13, p. 31-37.

Friça, Guilherme (2012). Mulheres Diplomatas no Itamaraty (1918 – 2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Tese do Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco.

Palermo, Tia, et al. (2013). “Tip of the iceberg: Reporting and gender based violence in developing countries.” *American Journal of Epidemiology* (in press).

Peterman, Amber, et al. (2011). “Estimates and Determinants of Sexual Violence Against Women in the Democratic Republic of Congo”, *American Journal of Public Health* 101, n.6, junho: 1060:67.

Puechguibal, Nadine (2010). "Peacekeeping, Peacebuilding and Post-Conflict Reconstruction". In Laura Shepherd (ed.), *Gender Matters in Global Politics: A Feminist Introduction to International Relation*, 161-74. New York: Routledge.

Solhjell, Randi, Ancil Adrian-Paul, Niels Nagelhus Schia, Juan Rial, Renata Giannini, and Marcela Donadio (2012). "Turning UNSC Resolution 1325 into Operational Practice: A Cross-Country Study on Implementing Resolution 1325 in Peacekeeping and Military Operations". Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

Swaine, Aisling, Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 (2000). Yearbook of International Humanitarian Law, Vol. 12, pp. 403-433, Cambridge University Press, 2009; Transitional Justice Institute Research Paper No. 10-01.

Vu, Alexander, et al.(2014). "The Prevalence of Sexual Violence among Female Refugees in Complex Humanitarian Emergencies: a Systematic Review and Meta-analysis". PLoS Curr, março.

Wood, Elizabeth Jean (2006). "Variation in Sexual Violence during War". *Politics & Society* 34, n.3. 307-42.

Wood, Elizabeth Jean (2009). "Armed Groups and Sexual Violence: When is Wartime Rape Rare?". *Politics & Society* 37, n.1 (março): 131-60.

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO IGARAPÉ

ARTIGO ESTRATÉGICO 8

Tornando as Cidades Brasileiras mais Seguras: Edição Especial dos Diálogos de Segurança Cidadã

Michele dos Ramos, Robert Muggah, José Luiz Ratton, Clarissa Galvão, Michelle Fernandez, Claudio Beato, Andréa Maria Silveira, Melina Ingrid Risso e Robson Rodrigues.

(Julho de 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 7

Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America

Robert Muggah e Ilona Szabó

(Março de 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 6

Prevenindo a violência na América Latina por meio de novas tecnologias

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Janeiro de 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 5

Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia "América do Sul como prioridade" contra o crime organizado transnacional

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Outubro de 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 4

To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians

Conor Foley

(Agosto 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 3

Momento Oportuno: Revisão da Capacidade Brasileira para Desdobrar Especialistas Civis em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann

(Janeiro 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 2

A Fine Balance: mapping cyber (in)security in Latin America

Gustavo Diniz and Robert Muggah

(Junho 2012)

ARTIGO ESTRATÉGICO 1

Mecanismos Nacionais de Recrutamento, Preparo e Emprego de Especialistas Civis em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann

(Maio 2012)



O Instituto Igarapé é um think-tank dedicado à integração das agendas de segurança e desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções alternativas a desafios sociais complexos, através de pesquisas, formação de políticas públicas e articulação. O Instituto Igarapé atualmente trabalha com três macro temas: política sobre drogas nacional e global, segurança cidadã e cooperação internacional. Com sede no Rio de Janeiro, o Instituto também conta com representação em Brasília e São Paulo e com parcerias e projetos no Brasil, Colômbia, Haiti, México, Guatemala, África, Estados Unidos e Europa Ocidental.

Essa publicação foi produzida com o apoio do Departamento de Desenvolvimento Internacional da Grã Bretanha (DfID) e do Governo do Reino da Noruega.



Instituto Igarapé

Rua Conde de Irajá, 370 – 3º andar, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22271-020
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114

facebook.com/institutoigarape

twitter.com/institutoigarape

www.igarape.org.br

Comunicação: Alice Watson

Layout: Raphael Durão - Storm Design

ISSN 2359-098X