



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ALESSANDRA DE ROSSI

**A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA NO BRASIL:**

Uma Análise do Plano Nacional de Ação Brasileiro

BRASÍLIA

2020

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELALÕES INTERNACIONAIS

Alessandra De Rossi

**A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA NO BRASIL:**

Uma Análise do Plano Nacional de Ação Brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito e título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Juliano da Silva Cortinhas

BRASÍLIA

2020

## **AGRADECIMENTOS**

Para as mulheres da minha vida e da minha família, que me ensinaram sobre a importância de persistir e lutar pelos meus sonhos, essenciais para a conclusão desse trabalho.

Aos meus amigos, especialmente à minha amiga Melissa Fernanda Ribeiro Vale, que me apoiaram durante o processo de desenvolvimento e escrita da minha pesquisa, sempre compreensivos e dispostos a ajudar.

Ao meu orientador, Juliano da Silva Cortinhas, por ter aceitado abraçar esse tema e pela atenção e dedicação presentes durante todos os anos da minha graduação.

## RESUMO

A Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas é a principal regulamentação daquela instituição sobre o tema “Mulheres, Paz e Segurança”. Entre as principais regulamentações dessa resolução, está a recomendação para que os países membros aprovem planos nacionais que potencializem a proteção de mulheres em situações de conflito e aumentem sua segurança no ambiente doméstico. Após muitos anos de silêncio em relação à aprovação de um Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança (PNA), mesmo depois de mais de 60 países terem construído documentos semelhantes ao redor do mundo, o Brasil aprovou a versão de seu documento nacional. O processo de desenvolvimento e implementação do PNA brasileiro, porém, ignora recomendações fundamentais da medida de ação proposta pela Resolução 1325. Ao reproduzir as noções de segurança utilizadas por grandes potências em sua escrita e postergar a alocação de um percentual orçamentário para a prática das medidas discutidas, bem como minimizar as possibilidades de participação da sociedade civil, o PNA acaba por se resumir a uma atitude de boa-fé para impressionar os agentes internacionais. Nesse sentido, este trabalho objetiva, por meio de um estudo de caso, compreender as razões que levaram o governo brasileiro a não aderir a uma visão mais ampla de segurança, bem como analisar quais atores dificultam a inserção de uma agenda mais complexa sobre o assunto.

**Palavras chave:** segurança internacional, gênero, paz, participação civil, política pública

## **ABSTRACT**

The Resolution 1325 (2000) of the United Nations Security Council is its main decision on the “Women, Peace and Security” agenda. Among the main regulations of this resolution is the recommendation for member countries to adopt national plans that enhance the protection of women in situations of conflict and increase their security in the domestic environment. After many years of silence regarding the adoption of a National Action Plan on Women, Peace and Security (NAP), even after more than 60 countries had built similar documents around the world, Brazil approved the version of its national document. The process of development and implementation of the Brazilian NAP, however, ignores fundamental recommendations of Resolution 1325. Because it reproduces the notions of security used by great powers in their writing and postpones the allocation of a budgetary percentage for the practice of measures discussed, as well as because it minimizes the possibilities of civil society participation, the NAP can be seen only as a bona fide attitude to impress international actors. In this sense, this article aims, through a case study, to understand the reasons that led the Brazilian government not to adhere to a broader vision of security, as well as to analyze which actors hinder the insertion of a more complex agenda on the subject.

**Key Words:** international security, gender, peace, civil participation, public policy

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	6
<b>1. HISTÓRICO E IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA MPS</b> .....	8
1.1. Gênero, Relações Internacionais e Segurança Internacional.....	9
1.2. O surgimento da agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança e a Resolução 1325.....	11
1.3. A adesão e a aplicação da iniciativa a nível mundial.....	21
<b>2. A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA NO BRASIL</b> .....	27
2.1. O início da discussão sobre políticas públicas de gênero no Brasil.....	27
2.2. O momento político, sua importância e influência sobre a iniciativa.....	31
2.3. Medidas propostas: entendendo os pontos focais do PNA.....	35
<b>3. O PLANO NACIONAL DE AÇÃO SOBRE MULHERES, PAZ E SEGURANÇA DO BRASIL</b> .....	42
3.1. Visão geral.....	42
3.1.1. A escolha pelo tradicionalismo .....	44
3.1.2. O processo de escrita, as relações cívico-militares e o momento político.....	45
3.1.3. A presença da sociedade civil.....	46
3.1.4. As lacunas do documento.....	47
3.1.5. As principais virtudes.....	48
3.2. Observações sobre o produto final.....	49
<b>Conclusão</b> .....	52
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	54

## Introdução

A discussão sobre Mulheres, Paz e Segurança procura promover o entendimento de que o conflito e suas consequências são multifacetadas, afetando de maneiras diferentes as meninas e mulheres que com ele convivem. A associação entre as perspectivas de gênero e a temática da segurança internacional estabelece uma forma de pensar política externa e doméstica que procura incentivar a presença das mulheres e meninas em processos de consolidação da paz e, por meio da ampliação da ótica tradicional do assunto, compreender as diferentes violências e opressões que emergem com o marcador de gênero.

No âmbito da Organização das Nações Unidas, a Agenda MPS<sup>1</sup> atualmente conta com oito resoluções que versam sobre a necessidade de uma abordagem mais holística dos processos de manutenção e alcance da paz pelos atores neles envolvidos, levando em consideração principalmente as violências com base na diferenciação de gênero. A urgência da conversa emerge, dentre muitos fatores, do crescente ativismo de importantes atores internacionais - como os movimentos sociais femininos e os organismos internacionais -, preocupados em produzir estudos que comprovem o acentuado e diversificado impacto das guerras nas vidas de mulheres e meninas.

Mais além, a Agenda contribui para a percepção de que, mesmo sendo consideradas conciliadoras bastante ativas no nível de base, elas ainda são minorias nos cargos de alto escalão inscritos diretamente no processo de tomada de decisão (DRUMOND/REBELO, 2018), sendo que os significados dessa baixa representatividade para a concepção democrática dos processos de manutenção e alcance da paz começam a ser discutidos mais frequentemente. Diante desse contexto, mas de modo tardio, em março de 2017 o governo brasileiro responde politicamente às demandas geradas pela Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que almeja instigar a igualdade de gênero e o engajamento governamental e civil sobre a temática.

Este trabalho, porém, pretende demonstrar que o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança brasileiro tornou-se um reflexo das principais dificuldades do próprio Estado em assimilar e aplicar a Agenda MPS dentro de seu território. Seja por meio da baixa adesão e divulgação da iniciativa, pela má observação das boas práticas propostas ou até mesmo pela falta de designação orçamentária, a postura adotada pelo Brasil frente à iniciativa parece indicar problemas mais profundos, enraizados no fazer político local.

---

<sup>1</sup> Acrônimo usado para se referir à Mulheres, Paz e Segurança.

A ausência de marcadores de avaliação e monitoramento do Plano e a isolada participação da sociedade civil em sua construção, além da postura realista adotada no documento são, no caso brasileiro, reflexos das motivações e da especificidade dos atores governamentais envolvidos no processo de escrita e desenvolvimento do documento. Nesse sentido, o presente trabalho procura fornecer ferramentas para a compreensão da Agenda MPS, em especial da Resolução 1325 (2000), e sua aplicabilidade no cenário brasileiro.

Por meio de um estudo de caso baseado em fontes primárias – aqui, principalmente no formato de entrevistas com envolvidas no processo de construção do Plano Nacional e documentos oficiais – e secundárias – análises já desenvolvidas sobre o assunto, como artigos científicos –, espera-se compreender o processo de construção do documento brasileiro e o produto que dele surge. Dessa forma, almeja-se entender tanto o processo, quanto o produto dos esforços iniciados ainda em 2015 para a criação de um Plano Nacional de Ação.

Para isso, serão desenvolvidos três capítulos. O primeiro, *Histórico e Implementação da Agenda MPS*, busca apresentar ao leitor a concepção da Agenda e sua ascensão no campo das Relações Internacionais, dando especial atenção à Resolução 1325 (2000), responsável por gerar a demanda formal de criação dos PNAs para os Estados Membros das Nações Unidas. O segundo capítulo, intitulado *A Agenda Sobre Mulheres, Paz E Segurança No Brasil*, apresenta as particularidades do caso brasileiro; aqui, é possível encontrar uma breve análise do processo de criação de políticas públicas, com especial atenção para a apresentação dos atores pertinentes para a presente discussão, e a apresentação do documento e seus pilares. Por último, o terceiro capítulo, *O Plano Nacional De Ação Sobre Mulheres, Paz E Segurança Do Brasil*, apresenta as principais lacunas e virtudes do desenvolvimento do PNA brasileiro culminando, por meio de entrevistas com foco na discussão do proposto vs. atendido, em uma visão compreensiva do que é pensar a Agenda MPS na atualidade local.

Dessa forma, espera-se que o presente trabalho englobe os principais pontos de discussão gerados pelo Plano Nacional de Ação, assim como designe suas principais falhas e virtudes. Renovado em março de 2019 e com vigência até 2022, o documento brasileiro ainda não esgotou sua capacidade de impacto e ainda instiga discussões sobre a expansão e internalização da Agenda a nível local. Para além dos objetivos acadêmicos, e diante de um cenário político de retração da receptividade de debates sobre gênero e do monitoramento das violências particulares de gênero pelo Estado, almeja-se que este estudo seja uma fonte de resistência frente à tentativa de invisibilização e esquecimento da Agenda Mulheres, Paz e Segurança.



## 1. HISTÓRICO E IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA MPS

Compreender a iniciativa proposta pela Organização das Nações Unidas por meio de sua agenda de Mulheres, Paz e Segurança é essencial para desenvolver um ponto de vista crítico sobre as medidas tomadas pelo governo brasileiro para suprir a demanda da organização em seu território. Criado em um momento político permeado por incertezas, o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança apresentado em 2017 é um dos instrumentos de aplicação da Agenda MPS no Brasil e, por isso, carrega consigo um ponto essencial para a análise do tópico. Entender as motivações por trás da escrita do documento, bem como o desenvolvimento e aplicação da medida mundo afora, é indispensável para compreender os elementos essenciais dessa discussão no âmbito brasileiro.

Na ONU<sup>2</sup>, muitos documentos preparam caminho para a eclosão da Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança, dentre eles: a Carta das Nações Unidas (1945), as Estratégias de Nairóbi para o Avanço das Mulheres (1985), a Declaração e Programação de Ação de Viena (1993), a Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres de 1993 e a Declaração de Plataforma de Ação de Pequim, assim como o Encontro Pequim+5 (FRITZ, 2010, p. 343). Pautada atualmente por oito Resoluções, a agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança protagoniza uma concepção mais holística de segurança internacional, que vem ganhando espaço na contemporaneidade tanto no meio acadêmico, quando no próprio sistema internacional.

Em paralelo à evolução conceitual sobre a questão de gênero nas Nações Unidas, o debate mais amplo sobre segurança também vem evoluindo. Normalmente focada no Estado e na sua atuação perante seus pares para a garantia da sobrevivência mútua e da manutenção do *status quo*, a segurança internacional tem, nas últimas décadas, dialogado cada vez mais com outros campos acadêmicos das ciências sociais, criando teorizações mais amplas do conceito. Embora pensadores importantes como Morgenthau e Gilpin continuem extremamente influentes no campo, novos nomes como Donadio, Goldstein, Tickner e Neumann têm revolucionado a área e apresentado visões mais abrangentes dos debates já existentes.

Predominantemente masculinizada, tanto na discussão quanto na atuação e representação, a área de Relações Internacionais foi uma das últimas áreas das Ciências Sociais a interiorizar de modo contundente o debate de gênero (MATUELLA, 2017, p. 1277); quando falamos na inserção desse debate no campo interseccional com Segurança Internacional, o fenômeno é ainda mais recente. De acordo com Matuella (2017, p. 1280). com o fim da Guerra

---

<sup>2</sup> Acrônimo usado para se referir à Organização das Nações Unidas.

Fria houve uma maior preocupação com abordagens que explicassem a “construção social da política mundial”. Essa internalização tardia está relacionada com a prevalência das análises tradicionais, altamente preocupadas com questões de segurança internacional da “high politics”, que prejudicou a abertura para que a agenda chamada “soft” tivesse oportunidade no debate nas RI. Hoje, por outro lado, entende-se que essa movimentação iniciada há décadas se mantém atual e cada vez mais necessária; incluir a pauta de gênero e suas especificidades dentro de outras discussões já existentes, como a da derrocada do conceito de paz liberal e da manutenção da paz foi, foi e ainda é, um trabalho árduo.

### **1.1. Gênero, Relações Internacionais e Segurança Internacional**

Preocupado principalmente com as relações entre Estados e a manutenção ou quebra do balanço de poderes entre esses, o conceito tradicional de segurança tem como principais autores nomes conhecidos como Gilpin, Carr, Mearhseimer e Waltz. Segundo esses, a preocupação com o poder, o medo e a anarquia se correlacionam de forma direta com as explicações sobre a emergência da guerra e do conflito entre Estados (ELMAN, 2008).

Morgenthau, em seu livro *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (1948), obra reconhecida como um dos pilares do realismo, explica que o comportamento de conflito entre nações pode ser explicado pela natureza humana. Nesse sentido, guerras podem ser explicadas, por exemplo, por gestores agressivos ou sistemas de políticas domésticas focadas no desenvolvimento de políticas externas expansionistas (ELMAN, 2008). Gilpin, em *War and Change in Wolrd Politics* (1981), estabelece que uma vez definido o *status quo*, os custos de sua manutenção passam a ser mais vantajosos que os de procura pela mudança do sistema internacional; tal conceito, quando transportado para o âmbito das Nações Unidas, talvez possa nos ajudar a entender a abordagem escolhida pelo governo brasileiro.

Quando discutimos segurança internacional, a recente inclusão da variável de gênero é muitas vezes pensada dentro das forças tradicionais de defesa de um Estado. A inclusão do feminino nesses espaços e em Estados com alto nível de militarização, passa, dessa forma, a ser pautada a partir dessa ótica. A atuação desses Estados, fortemente militarizados, em reformas de estruturas e de acesso à tomada de decisão principalmente em espaços de construção de conflito se justifica; nesse sentido, uma visão tradicional de segurança internacional é capaz de suprir as principais necessidades dos debates localizados que, muitas vezes, são externos ao território em questão.

Embora a diversidade de assuntos torne difícil atribuir um único significado à segurança societária ou social, a simples internacionalização de conceitos desenvolvidos em

cenários diversos, com características específicas, é insuficiente. A utilização de perspectivas mais complexas, além de possibilitar uma aproximação dos conceitos tradicionais com a realidade brasileira, seria uma evolução conceitual das Relações Internacionais, para além de um paradigma ou visão unificada (THEILER, 2010, p. 105). Focada principalmente em discutir as ameaças militares levantadas por outros Estados, a abordagem tradicionalista não supre a necessidade de um olhar mais atento para o ambiente doméstico e seus principais desafios; a segurança social, no entanto, mantém seu foco completo no que acontece na sociedade, seja de forma objetiva ou subjetiva (THEILER, 2010, p. 106).

Destarte, a intersecção entre gênero, Relações Internacionais e segurança internacional ainda é um fenômeno relativamente recente, em construção. Buscando atender a novas discussões do período pós-positivista, que focam cada vez mais na importância da inclusão de perspectivas diversas nas análises de política externa e doméstica, os estudos feministas de segurança internacional surgem como área acadêmica dentro das Relações Internacionais. Passa-se, então, a pensar gênero não como uma variável inserida no cenário de conflito, mas como parte compulsória da sua compreensão. A inclusão de problemas societários, domésticos e socioeconômicos traz para o campo majoritariamente masculinizado de segurança uma maior capacidade de adaptabilidade, tornando as discussões mais proveitosas e eficazes.

Segundo Tickner (1992, p. 30), enquanto mulheres não tiverem controle sobre sua própria segurança, um sistema verdadeiramente de segurança não poderá ser desenvolvido. Os primeiros engajamentos dos conceitos de segurança por parte de estudiosas de gênero começam em 1990 (WIBBEN, 2015, p. 84), logo chegando ao entendimento de que a associação de mulheres com paz muitas vezes nega às mulheres o poder e desvaloriza o que essas têm a dizer sobre problemas de segurança (WIBBEN, 2015, P. 86).

A própria volatilidade do conceito de gênero e as diversas vertentes dos estudos feministas de segurança internacional representam, atualmente, uma das maiores barreiras de adaptabilidade da categoria junto à academia de segurança internacional (WIBBEN, 2015, p. 88). Enquanto alguns comprometimentos, como o objetivo das feministas liberais sobre o alcance de equidade nas Forças Armadas, e a análise feminista anti-guerra da militarização com uma forma de controle patriarcal estão diretamente em choque uma com a outra, a maioria das feministas vê o desentendimento como elemento essencial para o avanço do debate acadêmico (WIBBEN apud Sylvester, 2015, p. 88).

Essa multiplicidade de abordagens pode ser confusa, em especial para não feministas. (WIBBEN, 2015, p. 89). No entanto, embora possa ser mais vantajoso politicamente colocar mulheres como *peacemakers* e, sem dúvidas, existem muitas delas, vê-las apenas dessa forma

é incorreto e desvaloriza seu trabalho em outras áreas do mesmo campo desnecessariamente (WIBBEN, 2015, p. 89). Sendo assim, a principal contribuição de escritoras feministas para a segurança é tanto considerável quanto ultimamente desestabilizante para a área [...] olhar para segurança da perspectiva de mulheres altera a definição do que segurança é em uma extensão em que chega a ser difícil ver como qualquer forma tradicional da área pode oferecer uma análise (WIBBEN, 2015, p. 90).

Dessa forma, considerar o diferencial de gênero quanto lidamos com as Relações Internacionais e sua subárea de segurança internacional é um desafio contemporâneo, mas que quando superado trará inúmeros benefícios para o tom das discussões sobre manutenção e alcance da paz. A Agenda sobre MPS insere-se nesse contexto e é uma excelente oportunidade para promover a superação de visões masculinizadas da área por meio da internalização dos novos debates, seja através de conceitos não tradicionais de segurança internacional, como o de segurança societária, ou por levar à discussão de uma maior interseccionalidade na área, inserindo gênero, raça e classe na agenda.

## **1.2. O surgimento da agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança e a Resolução 1325**

É por meio da agência de ONGs e de mulheres de diferentes zonas de conflito que a ideia de uma resolução do Conselho de Segurança sobre o tema surgiu (COHN/KINSELLA/GIBBING, 2014, p. 131). Com isso em mente, criou-se o Grupo de Trabalho sobre Mulher e Conflitos Armados, que passou a exercer pressão para que uma sessão especial do Conselho de Segurança sobre MPS fosse convocada (FRITZ, 2010 p. 343). A iniciativa começou ainda nos anos 90, mas foi somente com o pronunciamento do Presidente do Conselho de Segurança, em 2000, que um espaço político efetivo se abriu para que organizações não-governamentais pudessem atuar na principal arena de segurança do Sistema das Nações Unidas (ONU, 2011)

Com a evolução dos debates, o Conselho aprovou a Resolução 1325 em 2000 e passou a cobrar ações práticas dos Estados-membros da ONU. A medida se dirige a todas as esferas multilaterais, bilaterais, regionais e nacionais envolvidas no processo de tomada de decisão, incluindo-se também a sociedade civil (IGARAPÉ, 2018, p. 19). Procurando criar conscientização e proteção às mulheres e meninas em situações de conflitos e às violências diferenciadas que sofrem, bem como instigar a participação das mulheres em processos decisórios ligados a conflitos armados, a implementação da iniciativa propõe que objetivos e recursos mensuráveis sejam estipulados (ONU, 2000).

De acordo com o último Relatório Geral de 2019 da ONU produzido sobre o assunto, o Secretário Geral do órgão visava, com essa medida, a atingir os seguintes objetivos: i) desenvolver um sistema de ação compreensivo para aumentar a atenção a perspectivas de gênero na prevenção de conflito, com ênfase particular em reportar e monitorar esses mecanismos, ii) desenvolver uma estratégia e plano de ação para as perspectivas *mainstream* de gênero nas atividades de manutenção da paz do próprio organismo e iii) incorporar perspectivas de gênero de forma rotineira na realização de Relatórios do Conselho para observar o progresso da Resolução (ONU, 2019).

Com o intuito de facilitar estratégias de desenvolvimento da Resolução 1325 (2000), o Grupo de Trabalho de ONGs<sup>3</sup> criou um esquema com três dimensões que sumarizaram os critérios para a boa execução dessa. São elas: i) princípios de prevenção de conflitos, ii) participação das mulheres na paz e na segurança e iii) proteção dos civis, considerando as necessidades específicas de mulheres, homens, meninas e meninos (IGARAPÉ, 2018, p. 20). Os três Ps podem ser observados nas seguintes passagens da Resolução 1325 (2000):

Insta os Estados-membros a *garantir uma maior representação das mulheres em todos os níveis do processo decisório* nas instituições e mecanismos nacionais, regionais e internacionais para prevenção, gestão e resolução de conflitos. (Parágrafo 1)

Encoraja o Secretário-Geral a implementar seu plano estratégico de ação *pedindo um aumento na participação das mulheres nos níveis dos processos decisórios na resolução de conflitos e processos de paz*. (Parágrafo 2)

Apela a todos os atores envolvidos, na negociação e implementação de acordos de paz, a *adotar uma perspectiva de gênero*, incluindo inter alla [...] Medidas que *garantam a proteção e o respeito aos direitos humanos das mulheres e meninas*, especialmente no que diz respeito à constituição, ao sistema eleitoral, à polícia e ao judiciário. (Parágrafo 8)

Os conceitos e as noções apresentadas pela Agenda partiram, assim, de uma visão mais flexibilizada de segurança internacional, que desafiou a ótica estadocêntrica focada somente na manutenção da balança de poder entre os países, formada ainda no período da Guerra Fria, tanto pelas perspectivas realistas quanto pelas liberais. Essa visão crítica também estará presente em outras resoluções apresentadas no âmbito da Agenda MPS. As dimensões setoriais existentes para além do contexto estatal, que incluem o indivíduo e a comunidade como importantes

---

<sup>3</sup> Aqui, faz-se referência ao *Working Group on Women and Armed Conflict*. De acordo com Fritz (2010 p. 344), as mulheres que participam desse grupo, conforme observaram Cockburn (2007, p. 141) e outros, fizeram a “preparação, a diplomacia e a pressão, a formulação e a reformulação” e “intensificaram a procura pelos que defenderiam a causa das mulheres nas estruturas da ONU”. Os membros do Grupo de Trabalho enviaram informações para as missões estrangeiras, para a ONU, em Nova Iorque, prepararam uma “cola” com essas informações, e elaboraram uma lista de peritos (FRITZ, 2010, p. 344) e seu trabalho resultou, por fim, na Resolução 1325.

tópicos, surgem para construir uma visão mais holística do conceito de segurança. O foco em proteger o Estado de ameaças militares passa, sistematicamente, a dar espaço a recém discutidos conceitos de segurança que variam constantemente de foco e procuram captar de modo mais adequado a realidade na qual estão sendo aplicados. Nesse sentido, cada Estado membro, em parceria com a sociedade civil, ganha a capacidade de escolher a visão que mais bem se adapta às necessidades locais.

Pesquisas produzidas pelo próprio órgão mostram que, apesar dos diversos esforços empreendidos no desenvolvimento da agenda, ainda restam muitas barreiras a serem perpassadas para o êxito total da Resolução 1325 (2000), mesmo dentro da própria ONU (ONU, 2019, p. 2). Sobre isso, em 2019, em documento oficial, o Secretário Geral das Nações Unidas afirmou (ONU, 2019, p.4):

Garantir a participação significativa das mulheres em todas as fases dos processos de paz apoiados pelas Nações Unidas continua sendo um desafio. O conhecimento especializado em gênero deve ser reforçado em todas as entidades de paz, segurança e humanitárias das Nações Unidas. A especialização em gênero também deve ser incluída em todas as revisões de avaliação estratégica. Da mesma forma, as perspectivas de gênero não são consistentemente incluídas em ambientes com preocupações de proteção, inclusive nas respostas humanitárias e na proteção de mandatos de civis. Embora a avaliação tenha observado esforços para melhorar o engajamento com organizações da sociedade civil feminina, concluiu que em muitos casos tal engajamento permanece ad hoc e, em alguns casos, carece de acompanhamento suficiente.

Além disso, a avaliação independente constatou que as Nações Unidas não estavam integrando regularmente em seu trabalho a análise de conflitos sensíveis ao gênero, inclusive no planejamento estratégico e nos processos de alocação de recursos. É fundamental que a especialização e a arquitetura de gênero dentro das entidades sejam fortalecidas e que as mulheres-ONU continuem a participar dos principais mecanismos e processos de tomada de decisão e planejamento estratégico sobre paz e segurança e respostas humanitárias de modo a integrar ainda mais as considerações de gênero de forma consistente, de qualidade e baseada em direitos.

Proposta em 2000 e revisada em 2004, a Resolução do Conselho de Segurança, apesar de munida de um forte *framework*, ainda passa por dificuldades em sua execução. Muito ainda precisa ser feito para que as recomendações criadas pela Resolução 1325 sejam completamente implementadas (ONU, 2019, p. 14). Embora novas projeções ligadas aos dispositivos de aplicação da Resolução não tenham sido emitidas desde 2015, a própria Organização afirmou que não poderia mais minimizar ou ignorar as contribuições de meninas e mulheres em todos os estágios da resolução de conflito e construção e manutenção da paz (ONU, 2019, p. 23).

Para o alcance de uma paz sustentável, tanto nos níveis informais quanto formais da segurança internacional, é essencial a participação da perspectiva de gênero (ONU, 2019, p.

28). O desenvolvimento e adequação dos Planos Nacionais de Ação se torna, a partir dessa afirmação, instrumento essencial para o bom desenrolar de atividades de manutenção da paz e afins, criando uma urgência cada vez maior para a observação das boas práticas propostas pelo texto de 2000.

Além de discorrer sobre a postura a ser adotada pelos Estados Membros, a Resolução 1325 (2000) também remarcou a postura da ONU. É possível perceber a auto responsabilização do organismo no texto da Resolução, com atenção especial para o papel do Secretário-Geral, ao qual se designa a tarefa de monitorar o avanço e a aplicação das medidas<sup>4</sup>. Ao longo do texto, ainda, a importância da participação da sociedade civil para o sucesso da Agenda MPS foi reiterada; a necessidade de proteção de meninas e mulheres em zonas de conflito aparece nos parágrafos 4, 5 e 6 e seu importante papel no processo de alcance da paz, por meio da ascensão a posições de alto escalão, aparece nos artigos 1 ao 4.

Destarte, tendo em mente os padrões levantados pela Agenda MPS já previamente discutidos e os comprometimentos ressaltados pela Resolução 1325 (2000), é possível afirmar que há três características essenciais de um bom Plano Nacional de Ação (PNA).

Primeiramente, a participação da sociedade civil, seja por meio de ONGs ou de pessoas físicas, é de extrema importância para a boa prática de um PNA (UN WOMEN, 2015). Presente também como indicativo para o sucesso de outras resoluções, a sociedade civil é responsável por criar, verificar e alimentar marcadores de eficiência a nível micro que, quando analisados, servem como reflexo do sucesso ou fracasso da Agenda em sua análise macro (UN WOMEN, 2015, p. 329).

Em segundo, embora a Resolução (2000) não indique formalmente a necessidade de uma designação orçamentária para a atuação bem-sucedida de um Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, é necessário manter em mente que qualquer iniciativa promovida pelo Estado depende diretamente do quanto está disposto a despender em pessoal e tempo para seu sucesso (OLIVEIRA/PEREIRA, 2017, p. 185-186). Inserir um novo assunto, até então marginalizado, como a temática de gênero, em um Estado sem incentivos orçamentários para sustentar o debate e instigar a conscientização da sociedade civil local sobre o tópico diminui a capacidade de realizar os compromissos assumidos. Assim, ao invés de tratar a discussão da perspectiva do feminino como algo corriqueiro, força-se sua colocação em estruturas que não estão preparadas para sua presença, muitas vezes apenas reproduzindo padrões masculinizados que por muito tempo foram norma. A existência de uma discussão com

---

<sup>4</sup> Com a escrita e lançamento do Estudo Global de 2015, previamente aqui mencionado, entende-se que o Secretário Geral das Nações Unidas cumpre com sua parte, apontando o avanço da Resolução 1325 (2000) a níveis globais.

a sociedade civil e sua colocação dentro do ambiente político doméstico como ator influente são os primeiros passos para que, aos poucos, o *status quo* passe a ser modificado e, para tanto, designações orçamentárias são fundamentais.

Apenas eleger mulheres dentro da política local e consultar ONGs sobre as necessidades específicas de meninas e mulheres não é suficiente (REZENDE, [s/d]); sem espaço de manejo e governabilidade dentro do cenário político, que é em grande maioria dominado por homens (REZENDE, [s/d]), a capacidade efetiva de mudança dessas novas vozes fica condicionada à boa vontade de seus pares masculinos. Destarte, embora seja imprudente afirmar que uma mudança societária orgânica não possa ocorrer, é também necessário atentar para a importância de fundos monetários que, bem aplicados, facilitariam o processo de conscientização na esfera doméstica e política. Embora a Resolução 1325 (2000) cite a aplicação de programas locais apenas para a conscientização do HIV/AIDS, fica subentendido que os esforços necessários para o sucesso da Agenda dependem de um comprometimento estatal que vai além da simples apresentação de um documento nacional.

Um terceiro requisito para um PNA eficiente é a adequação da Resolução 1325 (2000) ao cenário onde é aplicada. Trata-se de uma condição tão importante quanto a inserção da sociedade civil e a designação orçamentária para o sucesso da medida. A aplicação da Agenda MPS versa sobre a necessidade de entender os problemas locais e agir a partir deles; mais além, de acordo com uma pesquisa realizada pela UN WOMEN em 2015 (p. 204), a sociedade civil feminina e as organizações comunitárias estão desenvolvendo a construção deliberada da paz, estratégias e avanços na prevenção de conflitos a nível de base que foram reconhecidos pelo próprio Conselho de Segurança em resoluções e na revisão da Arquitetura das Nações Unidas para a construção da paz.

Com isso, espera-se que cada país, ao aplicar a medida em seu território, realize um trabalho de consulta, preferencialmente em conjunto com a sociedade civil, para entender qual postura é a mais adequada para o tom do PNA local (ONU, 2000). Tendo surgido de uma visão crítica da segurança internacional e mesmo lidando com conflito, área tipicamente versada pelos teóricos tradicionais realistas do meio, a Agenda MPS pede uma postura holística dos que dela tomam parte; apenas tratar o alcance da paz a partir da ótica do fim da violência não compreende o seu potencial transformador (UN WOMEN, 2018, p. 213). De acordo com Giannini e Folly (2017, p. 4):

A agenda MPS abre a possibilidade de colaboração entre a sociedade civil e o governo no processo de implementação [da Agenda. Além de exercer o tradicional papel de pressão para que políticas públicas nessa área continuem sendo implementadas, a



sociedade civil pode também desempenhar a importante função de parceira na implementação. A atuação em forma de rede é positiva tanto para a atuação no âmbito interno, como para exercer influência no âmbito da sede da ONU, quando resoluções e debates sobre esse tema são discutidos.

Sem a existência de uma fórmula perfeita a ser seguida para sua execução, os PNAs se tornam frutos das visões de política externa cultivadas pelos governos que os desenvolvem. Assim, o perfil histórico de cada Estado está potencialmente presente no documento, que deveria, idealmente, procurar corrigir injustiças já enraizadas no contexto societário local. A adequação eficiente é parte importante do processo de instrumentalização da Agenda. Entender que normas de defesa aplicadas ao Norte Global tidas como praxe não necessariamente se adequam às necessidades apresentadas pelo Sul é um processo longo, que requer estudos e análises próprias de cada governo.

Lidando com assuntos tipicamente relegados ao âmbito das Forças Armadas, a Agenda MPS necessita de um distanciamento delicado do conceito tradicional de segurança que normalmente se aplica a essa área. A capacidade de adaptação aos diversos panoramas humanos e econômicos é ao mesmo tempo a característica que pode levar ao sucesso da iniciativa, enquanto a engessa (GIANNINI; FOLLY, 2017, p. 12). A agenda MPS é por vezes tratada em espaços separados daqueles voltados à igualdade de gênero; o tratamento diferenciado, no entanto, dificulta o diálogo entre os atores relevantes e aumenta a brecha entre a política internacional e a doméstica (GIANNINI; FOLLY, 2017, p. 12). Em um ambiente fechado a mudanças, em que o Estado se recusa a renovar sua ótica de tratamento, a proposta perde valor e pode se tornar apenas um ato de boa-fé, quando não um simples instrumento retórico para reduzir pressões, destinado somente aos entes do sistema internacional, deixando de lado a realidade doméstica que precisa ser transformada.

Dessa forma, podemos sumarizar os principais desafios enfrentados pelos Estados durante a aplicação da Resolução 1325 (2000) em dois pontos principais: designação orçamentária específica para a iniciativa e adaptação do documento às necessidades do cenário local. Construída desde os anos 1999, a Agenda MPS encontra na Resolução 1325 (2000) o início de sua instrumentalização, tendo aos poucos se desdobrado em outros documentos aprovados tanto no âmbito da ONU quanto nos ambientes domésticos de cada Estado Membro, tomando formas e objetivos diferentes. Atualmente corroborada por quase todos os Estados Membros das Nações Unidas, a Resolução 1325 (2000) toma proporções cada vez maiores, sendo constantemente utilizada para gerar mudanças de base no processo tradicional de se pensar e fazer segurança internacional (IGARAPÉ, 2018).

Nesse contexto, a criação da agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança busca institucionalizar o espaço feminino dentro dos processos relacionados com a paz (UN WOMEN, 2015), de modo a criar um compromisso com a inserção do debate sobre gênero dentro de locais onde, anteriormente, a discussão encontrava resistência para se instalar. Ciente das diferentes violências sofridas por meninas e mulheres em zonas de guerra e de manutenção de paz, a ONU se comprometeu a inserir a igualdade de gênero com um dos objetivos de sua atuação (ONU, 2000).

A Agenda tem se concretizando, ao longo dos últimos anos, por meio de diversas iniciativas. Embora a Resolução 1325 (2000) seja a mais notável e conhecida de toda a Agenda MPS – sendo, também, tema desse trabalho – e tendo sido responsável pela instrumentalização dos objetivos do debate, criando consigo a demanda para a criação de Planos Nacionais de Ação por parte dos Estados Membros, depois dela uma série de outras medidas também foram aprovadas. No total, oito resoluções compõem, atualmente, a plenitude da Agenda MPS dentro das Nações Unidas. São elas: Resolução 1325 (2000), Resolução 1820 (2008), Resolução 1888 (2009), Resolução 1889 (2009), Resolução 1960 (2010), Resolução 2106 (2013), Resolução 2122 (2013), Resolução 2242 (2015) e Resolução 2467 (2019).

Focadas em intensificar a aplicação da Agenda e a garantir o cumprimento dos objetivos a curto, médio e longo prazos, as resoluções são as principais responsáveis pelo processo de inserção do debate a nível estatal, por meio do organismo internacional. Para compreender em totalidade o processo de implementação da Resolução 1325 (2000), bem como sua urgência, faz-se necessário, portanto, conhecer também todas as resoluções que a seguem. Tratando de assuntos como violência sexual em zonas de conflito, presença de mulheres de forma plena e igualitária no processo de tomada de decisão e inserção da sociedade civil na aplicação das Resoluções, as Nações Unidas almejam amenizar a forma como a guerra afeta as vítimas de discriminação de gênero.

A Resolução 1820, de 2008, é o primeiro marco formal ao combate da violência sexual em situações de conflito; ao reconhecer seu papel como tática de guerra, o Conselho de Segurança passa a advogar pela contenção e erradicação do ato, pedindo aos Estados Membros, em especial aos que contribuem com tropas para missões de paz, que passem a agir ativamente na mitigação do problema, criando medidas preventivas e corretivas para fortalecer o posicionamento das Nações Unidas sobre o assunto. Menos de um ano mais tarde, em 2009, uma nova resolução foi aprovada – Resolução 1888 (2009) – para fortalecer a aplicação da anterior. A Resolução 1888 (2009) surge como uma forma de intensificar a atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas no combate à violência sexual em situação de conflito armado;

mais além, foi por meio dela também que o cargo de Representante Especial do Secretário-Geral sobre Violência Sexual em Conflitos foi criado.

Ainda no mesmo ano, a Resolução 1889 (2009) apontou o próprio Secretário Geral da ONU como responsável pela criação e apresentação de indicadores voltados para o monitoramento do progresso no tocante ao assunto, facilitando assim a supervisão do cumprimento da Resolução 1325 (2000) globalmente e instigando a participação plena e igualitária de mulheres e meninas, bem como suas necessidades particulares, em processos de consolidação da paz pós-conflito.

Em 2010, a Resolução 1960 passou a integrar a Agenda MPS. Foi através dela que o monitoramento de partes sob suspeita de envolvimento em crimes de violência sexual em situações de conflitos armados foi intensificado. A inclusão desses dados em Relatórios formais escritos pelo Secretário Geral, bem como a indicação incisiva para que as partes envolvidas se comprometessem especificamente e, por meio de prazos, a acabar definitivamente com a violência sexual em combate intensificou o processo de combate à violência de gênero e representou um importante marco no controle do combate à violência sexual como tática de combate.

Embora continuamente discutida, a Agenda MPS somente voltou a sofrer modificações formais em 2013, quando duas novas resoluções foram aprovadas. A Resolução 2106 (2013) tem caráter reafirmativo e procura fortalecer o cumprimento de todas as resoluções anteriores que discorrem sobre violência sexual em conflitos armados, principalmente através do combate à impunidade.

A Resolução 2122 (2013), por sua vez, marcou o comprometimento do Conselho de Segurança com a implementação da Resolução 1325 (2000) em suas próprias atividades. Aqui, foi ressaltada a importância de uma maior interação com a sociedade civil e organizações de mulheres para o sucesso da Agenda a longo termo. Com o intuito de torná-la mais acessível e efetiva, o CSNU<sup>5</sup> se propôs a criar um estudo global sobre o cumprimento da Resolução 1325 que foi, em 2015, levado a público e deu origem à Resolução 2242 (2015).

Após analisar o Relatório gerado pelo cumprimento da Resolução 2122 (2013), o Conselho decidiu que a integração da Agenda MPS é parte essencial para o sucesso dessa e, por isso, convidou a sociedade civil, inclusive por meio de organizações de mulheres, a contribuir com relatórios próprios regulares, de forma a fiscalizar as evoluções da Agenda. Assim, a Resolução 2242 (2015) deu especial destaque ao papel de liderança feminina e ao

---

<sup>5</sup> Conselho de Segurança das Nações Unidas.

empoderamento de mulheres no processo de combate à violência em seus mais diversos âmbitos, estando aqui inclusos terrorismo e o tráfico de armas.

Por último, a Resolução 2467 (2019) reiterou o que já havia sido mencionado pelas resoluções anteriores no tocante aos atos de violência sexual em conflito armados, pedindo mais uma vez para que os responsáveis cumpram a punição indicado por seus atos. O Grupo Informal de Peritos em Mulheres, Paz e Segurança além de ser parabenizado pelos seus avanços, também foi inserido no documento para indicar a adoção de uma abordagem focada em cuidar dos sobreviventes de violência. Por último, o CSNU reconheceu que, embora de forma desproporcional, homens e meninos também são vítimas de violência sexual como tática de guerra e urgiu os Estados para que fortaleçam também a proteção a essa parcela da sociedade.

Como se nota a partir das diversas temáticas abordadas nesse conjunto de Resoluções, a Agenda MPS procura não apenas lidar com o conflito após sua eclosão; grande parte das medidas propostas pela iniciativa focam no uso da segurança internacional societária, almejando com isso prevenir a própria existência de qualquer tipo de violência. É importante mencionar, por isso, as abordagens de prevenção do conflito, normalmente divididas entre duas categorias - i) operacional ou de curto termo, focadas em monitorar o surgimento de conflitos e preveni-los com instrumentos como a diplomacia preventiva e o *peacekeeping*, e ii) estrutural ou de longo termo, que procura transformar o ambiente político e socioeconômico local (UN WOMEN, 2015, p. 195). Tratam-se de questões imprescindíveis para a compreensão do desenvolvimento de uma instrumentalização eficiente da Agenda.

O potencial transformador Agenda MPS como uma forma de se fazer paz ainda não foi alcançado. Isso tem relação tanto com o pouco foco na prevenção e nas mudanças societárias de longo prazo quanto com o foco demasiado em resultados concretos de curto termo (UN WOMEN, 2015, p. 213) na aplicação de suas medidas. Dessa forma, o objetivo fundamental das movimentações que se iniciaram em Pequim de manter a paz e a segurança internacional e de, não necessariamente apenas mitigar conflitos, tem sido apagado. A compreensão de que a melhor forma de lidar com conflitos é monitorar seus possíveis epicentros e intervir de forma transformadora antes de sua ascensão, e não de forma disruptiva durante seu percurso (UN WOMEN, 2015, p. 15), desafia a ótica agressiva que por muitos anos ditou a forma como o Conselho de Segurança das Nações Unidas administrou suas missões de paz.

Por meio de estudos com mulheres inseridas em zonas de guerra – antes, durante e após o surgimento de movimentos violentos – entende-se que a marca de gênero permite que mulheres e meninas consigam perceber importantes padrões que, uma vez traçados, ajudem a criar soluções supressoras do uso da força, capazes de criar uma mudança societária positiva

no ambiente em questão, ajudando assim a mitigar a eclosão de novos conflitos (UN WOMEN, 2015, p. 198). De acordo com o Estudo Global sobre a Implementação da Resolução 1325, conduzido pela ONU Mulheres em 2015:

A análise de conflito sensível ao gênero pode revelar de outra forma não vistos condutores e gatilhos de conflitos, e a participação das mulheres é um caminho fundamental para o fortalecimento da eficácia. As mulheres podem ajudar a identificar as mudanças dinâmicas a nível de base, familiar e comunitário, que possam contribuir para tensões a nível nacional, que de outra forma poderiam não ser identificados. Por exemplo, mulheres e meninas podem observar mudanças nos padrões de tempo gasto por homens e meninos (por exemplo, treinamento clandestinamente), e no esconderijo de armas em caches casas e centros comunitários. Estudos em Kosovo e Serra Leoa descobriram que as mulheres nesses contextos tinham informações valiosas sobre o acúmulo de armas e ataques violentos que estavam sendo planejados, mas tinham não há meios de reportar ou compartilhar essas informações (UN WOMEN, 2015, p. 198).

Reconhecer a importância do feminino e seu potencial transformador, quando considerado em missões de manutenção da paz e mediação de conflito é, sem dúvidas, parte essencial dos objetivos promovidos pela Agenda MPS. Dessa forma, é fundamental que sejam direcionados esforços para a promoção da igualdade de gênero e para a inclusão de mulheres em processos de paz, uma vez que sua presença resulta, estatisticamente, em um sucesso de 35% a mais em acordos de paz (UN WOMEN, 2017, p. 5). Para além de ser uma forma de lidar com a violência, a Agenda MPS procura impedir que o conflito se inicie, por meio do monitoramento de base e da construção de práticas que culminam, a longo prazo, em uma sociedade mais igualitária e menos propensa ao conflito.

A resultante aproximação da área com a teoria acadêmica de gênero é mais um ponto positivo da iniciativa, que procura criar ferramentas para que, no futuro, a própria Organização consiga pautar suas decisões a partir de um espaço de tomada de decisão igualitário no tocante à divisão entre masculino e feminino (ONU, 2002). Com isso em mente, no entanto, é importante ressaltar que, para além da inserção de mulheres em cargos de alto escalão, é necessário um trabalho preocupado em criar espaços políticos, econômicos e sociais preparados para falar sobre gênero (ONU, 2002) não apenas como uma necessidade imposta, mas sim como o novo normal. Destarte, não se pode esperar que mulheres atuando em espaços predominantemente masculinos consigam, sem apoio de seus pares, quebrar o estereótipo de alocação do feminino para o espaço privado. Vale lembrar, ainda, a importante distinção entre a discussão do feminino e a discussão feminista: a marca do gênero feminino não impõe, necessariamente, um comprometimento obrigatório com a agenda feminista política e social.

O acolhimento da discussão de gênero como norma, e não como inserção da exceção, é um processo lento e que, sem dúvidas, precisa de mecanismos incentivadores; para isso, além de criar a Agenda MPS, a própria ONU oferece também instruções sobre a aplicação dela a nível estatal e societário. No estudo global produzido em 2015, a Organização pauta suas indicações em cinco categorias: i) aderecendo desigualdade, proliferação de armas, crime organizado e militarização, ii) *early warning*<sup>6</sup>, iii) tecnologia, iv) prevenção de violência eleitoral, disputa, resolução e mediação e v) aquecimento global e escassez de recursos naturais (UN WOMEN, 2015, p. 214-215). Ao dividir os principais focos de ação e indicar a consequente expectativa para cumprimento destes, seja por meio da criação de políticas públicas específicas ou do acompanhamento de estatísticas por parte do Estado ou da sociedade civil, as Nações Unidas tornam o trabalhoso processo de implementar gênero como um todo no sistema internacional e localmente cada vez mais intuitivo e alcançável.

Repleta de boas ideias e importantes preocupações, as reivindicações que surgiram na Conferência de Pequim em meio à criação oficial da Agenda MPS e que, ao longo do tempo, mantêm o debate sobre gênero e *peacemaking* no sistema internacional, contam com apoio para sustentar esse debate em meio ao *status quo*. Assim, de acordo com o levantamento geral feito em resposta aos 15 anos da Agenda pela UN WOMEN (2015), atender os padrões de boa prática gerados pela Resolução 1325 (2000) e sua implementação é a melhor forma de acompanhar o avanço dos objetivos a nível global (UN WOMEN, 2015). Com isso em mente, as próximas sessões deste capítulo prezam pelo entendimento do processo de criação e de análise da aplicação da Agenda e de seus resultados a nível mundial.

### **1.3. A adesão e a aplicação da iniciativa a nível mundial**

Com forte recomendação das Nações Unidas para que seus Estados Membros se tornem parte dos entes internacionais envolvidos na Agenda MPS, a Resolução 1325 (2000) tem, desde seu lançamento, encontrado um número cada vez maior de aliados. Nesse contexto, alguns países da América Latina tiveram importância ímpar: pioneira na implementação da agenda MPS na região, a Argentina foi membra do Conselho de Segurança das Nações Unidas durante os anos de desenvolvimento da Resolução 1325 (2000). Tendo ocupado a posição de Membro Não Permanente por nove vezes até hoje, o país é um dos mais bem-sucedidos do grupo regional América Latina e Caribe a preencher o posto e carrega uma posição hegemônica

---

<sup>6</sup> Early warning, ou aviso antecipado, é um termo em inglês designado para definir esforços militares, estatais ou populares implementados com o intuito de monitorar possíveis conflitos antes de sua eclosão.

no processo de expansão e implementação de medidas de gendrificação<sup>7</sup> e modernização do sistema de defesa nacional (SCHWETER/PAGLIARI, 2017, p. 5).

Para suprir a demanda de criação do plano piloto, o governo argentino instaurou, por meio da colaboração do Ministério de Relações Exteriores com o Ministério de Defesa, o *Premier Taller Regional para el Desarrollo de una política de género en el Marco de Operaciones de Paz y Ayuda Humanitaria*<sup>8</sup>, em que representantes de instituições estatais e da sociedade civil de países que já haviam desenvolvidos seus PNAs de forma autônoma pudessem compartilhar as experiências aprendidas durante o processo (ARGENTINA, 2015). A boa vontade do Estado, em adição ao histórico de inclusão da temática de gênero na Argentina, que começou em paralelo ao processo de redemocratização de 1980 (SCHWETER/PAGLIARI, 2017, p. 4), foram elementos essenciais para o processo de desenvolvimento do PNA local.

Ao escutar países já experientes com o passo a passo de gendrificação da Agenda e, a isso, somar seu conhecimento sobre gestão de conflitos adquiridos em seu tempo como Membro Não Permanente do CSNU, a Argentina desenvolveu seu PNA com a compreensão de que a paz transcende a perspectiva de segurança e seu alcance definitivo supõe uma incorporação de um enfoque centralizador da questão (ARGENTINA, 2015). Dessa forma, o envolvimento de todos os Ministérios, de forma a alocar responsabilidades e objetivos a cada parte do funcionalismo estatal (ARGENTINA, 2015), deu origem, organicamente, às jurisdições por trás do Plano Nacional de Ação argentino, divulgado em sua forma final no ano de 2015.

A experiência argentina, por sua vez, serviu como instrumento de aprendizado para todos os países que, depois, decidiram adotar a medida. Destaca-se, então, o importante marco histórico que nasceu com o protagonismo do Estado argentino; com um histórico de ditadura militar relativamente recente, a decisão de tomar a frente de uma iniciativa focada em mudar a norma masculinizada dentro das Forças Armadas locais e do ambiente político doméstico enviou uma forte mensagem ao sistema internacional: é tempo de mudança, melhora e equidade. Convém ressaltar, ainda, que outros países também empreenderam esforços compreensivos para tornar a América do Sul mais igualitária perante a violência de gênero; atualmente, Brasil, Argentina, Chile e Paraguai possuem Planos Nacionais de Ação.

---

<sup>7</sup> Processo no qual a agenda de gênero passa a ser integrada, de forma interseccional e não separatista, a outros assuntos já debatidos.

<sup>8</sup> Primeira Oficina para o Desenvolvimento de uma Política de Gênero no Marco das Operações de Paz e Ajuda Humanitária.

Dali em diante, a adesão à instrumentalização da Agenda MPS representada pela execução da Resolução 1325 (2000) ganha cada vez mais força<sup>9</sup>. Em agosto de 2020, 45% dos Estados membros da ONU já haviam aderido à medida. Apesar disso, apenas 33% desses haviam incluído em seus Planos um orçamento designado para sua implementação (PEACEWOMEN, 2020). Mais além, apenas 30% incluíram referências ao desarmamento e indicaram ações claras para que isso aconteça (PEACEWOMEN, 2020). Quando o assunto é a participação da sociedade civil – ponto importante para o desenvolvimento do documento – no processo de implementação da agenda de MPS, apenas 75% dos Estados atribuíram um papel específico para ela nas diferentes etapas de produção das medidas, sendo muitas vezes limitado apenas à função consultiva.

Os esforços de cooperação regional para a agenda também ficaram aquém do desejado, existindo apenas 11 Planos de Ação Regionais (PEACEWOMEN, 2020). Para encorpar a lista, é possível incluir, também, o Simpósio Regional Ásia-Pacífico de Planos Nacionais de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, onde os Estados Membros, juntamente com representantes da sociedade civil, partilharam as suas lições aprendidas e discutiram melhores práticas na implementação da Resolução 1325 do CSNU (PEACEWOMEN, 2020).

Em seu Estudo Global de 2015, já aqui previamente mencionado, a ONU ressaltou que embora esforços importantes tenham sido feitos desde os anos 2000 para o alcance de metas da Agenda, ainda existe muito trabalho a ser feito. Mesmo que seja impossível mensurar o sucesso particular de cada um dos Estados que hoje possuem um PNA em andamento, é inegável a maior facilidade das democracias para adequar suas estruturas e desenvolver o debate. Em países marcados por regimes ditatoriais, a barreira colocada para a inclusão de discussões sobre direitos humanos é construída pela própria historicidade do território (SOLAR, 2017).

O histórico de conflito não impede, no entanto, que boas práticas sejam estabelecidas, ele apenas requer que essas se façam de forma mais veemente (SOLAR, 2017). A adoção da medida por países como o Afeganistão, Burkina Faso, Lituânia e Nigéria serve como um importante demonstrador da necessidade de mudança na forma como se dão os conflitos na modernidade (UN WOMEN, 2015), sejam eles armados ou pacíficos. Chegando em espaços predominantemente pacíficos, assim como em territórios marcados por guerras civis e extremismo, a Resolução 1325 (2000) caminha a passos largos para cumprir seu objetivo: criar mecanismos de vigilância para mitigar o conflito antes mesmo de seu nascimento. Existir em

---

<sup>9</sup> Os dados utilizados neste parágrafo fazem parte de um compilado de informações que estão disponíveis em website das Nações Unidas que reúne informações sobre cada país. Como se referem a um compilado de informações disponíveis eletronicamente (<http://peacewomen.org/member-states>), optamos por utilizar somente a referência (PEACEWOMEN, 2020).



espaços hostis e, a partir desses se multiplicar e criar ambientes receptivos à mudança, renova o potencial transformador da Agenda. Remover regulações e leis discriminatórias, que impeçam o alcance igualitário a direitos básicos e serviços antes e depois do conflito (ONU, 2015) é, em muitos casos, o estímulo mais necessário e urgente que, impulsionado pelo PNA, dá espaço para mudanças no cenário socioeconômico local.

Estudos realizados pelo Alto Painel Independente em Operações de Paz, da própria Organização das Nações Unidas realizados em 2015, indicam, por meio do monitoramento da aplicação da Resolução 1325 (2000) a nível mundial, dez conclusões importantes para entender o avanço realizado desde a criação da medida. A partir da ótica interna da Organização que, por fim, reflete o posicionamento e atuação dos Estados Membros em situação de conflito, bem como os mecanismos a estes submetidos e disponíveis, compreende-se que alguns aspectos devam ser observados com atenção particular para o avanço da Agenda.

Trataremos, a seguir, das dez conclusões mencionadas: i) é importante que um foco ainda maior em prevenção, e não em militarização, seja mantido; é necessário, dessa forma, que a intervenção armada passe a ser o último recurso, criando, ao invés disso, um foco maior em prevenção (ONU, 2015, p. 394). Mais além, ii) as questões sobre MPS devem ser respeitadas a partir da perspectiva dos direitos humanos; uma visão mais societária e menos securitizada da Agenda é o objetivo central por trás da criação da Resolução 1325 e, dessa forma, as mulheres envolvidas no processo de construção da paz devem ter sua autonomia e demandas respeitadas (ONU, 2015, p. 394).

A proatividade é outro ponto importante das indicações para boas práticas geradas pelo Alto Painel, pois iii) as perspectivas criadas por mulheres tornam a paz algo sustentável e, comprovadamente, quando aplicadas criam um impacto positivo nos processos de alcance da paz (ONU, 2015, p. 394). Atrelado a isso, surge o ideal de iv) uso da justiça transformativa para lidar com a impunidade, salientando ainda mais a urgência de se pensar o fim da existência de conflitos de forma a controlá-los antes da eclosão (ONU, 2015, p. 394).

Em seguida, a iv) importância da participação de mulheres em todos os níveis no processo de construção da paz e, em complemento a isso, a adoção de um plano securitário compreensivo, focado em proteger meninas e mulheres dos resultados do conflito (ONU, 2015, p. 394) é mencionado. Aqui, a pesquisa atenta para a adaptação do conceito de paz conforme o conceito local; embora um sistema legal instaurado seja a premissa para a paz, é importante que esse se adapte as necessidades dos que a ele são submetidos (ONU, 2015, p. 394). Falar em incluir mulheres em diversos níveis da tomada de decisão é excelente, mas sabemos que isso depende diretamente de fundos e, nesse sentido, vi) apoiar financeiramente mulheres envolvidas

na luta pela paz e respeitadas sua agência é uma das ferramentas para combater o extremismo (ONU, 2015, p. 395).

Quanto aos vii) atores centrais, cada um desses deve fazer seu papel: a) Estados Membros devem encorajar a criação de Planos de Ação, b) organizações regionais devem ter planos regionais e, quando possível, apontar quem advogará pela promoção da Agenda, c) organizações midiáticas devem procurar gerar visibilidade positiva para o assunto, d) a sociedade civil deve ser escutada e tomar parte ativa na implementação dos PNAs locais e e) a juventude deve procurar se envolver mais com o assunto a nível nacional, regional e global (ONU, 2015, p. 395).

Espera-se, também, viii) maior comprometimento do Conselho de Segurança para a aplicação das medidas que ele mesmo promove (ONU, 2015, p. 396), uma vez que a própria ONU é um dos principais expoentes do debate sobre MPS a nível mundial. Fala-se, ainda, em ix) melhorar os programas de financiamento para programas que impactam mulheres (ONU 2015, p. 396,) e x) construir uma arquitetura de gênero mais inclusiva nas Nações Unidas (ONU, 2015, p. 396).

Levar em consideração a autocrítica feita pela própria Organização das Nações Unidas sobre o seu trabalho para promover a Agenda MPS e seus objetivos é extremamente importante para compreender o quadro maior que se passa a nível mundial. Os quarenta e oito Estados Membros comprometidos com a iniciativa, e levando-se em consideração seus diferentes graus de empenho, não são suficientes para a garantia de uma visão renovada sobre os processos de paz, sendo necessária uma adesão e aplicação ainda maior dos PNAs. Em meio a uma crescente ascensão de ondas conservadoras do chamado populismo de direita, a temática dos direitos humanos é cada vez mais delicada em tratamento a nível estatal e espera-se que os Estados assinantes da Carta, independente de inclinação política, honrem com seus compromissos.

Como será observado nos próximos capítulos pela análise mais aprofundada do caso brasileiro, um longo caminho a ser percorrido está à frente da Agenda MPS: crescer em meio à adversidade e instigar o debate crítico e a melhora do ambiente político, econômico e social a nível estatal são desafios até mesmo para reivindicações amplamente apoiadas, que não causam adversidade na sociedade civil e em seus representantes. A presença de mulheres em posição de poder, sua inserção normalizada dentro das forças que lidam com as instâncias do conflito e a valorização das condições únicas de sua vivência, que a essas permitem uma visão diferenciada de inúmeros assuntos, ainda está longe de virar norma mesmo em países considerados “desenvolvidos”.

Puxar o crescimento de uma agenda voltada para partes da população sistematicamente negligenciadas é árduo para qualquer ente do sistema internacional e, mais ainda, sustentar esse posicionamento diante de mudanças globais drásticas e crises políticas e econômicas é particularmente desafiante; não podemos, assim, contentarmo-nos com o crescimento centralizado gerado pela Agenda MPS até agora. Entender e reconhecer o progresso e ineditismo da investida é, nesse ponto, tão importante quanto manter uma posição crítica de sua evolução ao longo dos últimos vinte anos de existência da Resolução 1325 (2000).

## **2. A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA NO BRASIL**

A Agenda MPS surge no contexto brasileiro a partir do interesse de instituições da sociedade civil local (LIMA, 2020) e, em um primeiro momento, passa a ser pensada somente a partir da ótica de política externa (BALBINO, 2020). Essa escolha por uma abordagem excludente do doméstico é responsável por instrumentalizar a Agenda e o próprio Plano Nacional, que passam a se concentrar em uma ótica estatal, deixando de lado questões relacionadas mais proximamente com a população local. Destarte, compreender o processo de desenvolvimento de políticas públicas de gênero no Brasil, assim como o momento político e os principais pilares do documento, é essencial para entendermos o tom da discussão sobre gênero localmente. É por meio da compreensão das limitações construídas pelo próprio espaço de atuação do Estado que, futuramente, um PNA mais abrangente e adaptado às necessidades locais poderá ser construído.

### **2.1. O início da discussão sobre políticas públicas de gênero no Brasil**

Entendida como uma ação do Estado, que é orientado por determinados objetivos e, a partir deles, reflete ou traduz um jogo de interesses (FARRAH, 2004, p. 47), a política pública, sua construção e implementação traduzem, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais (TEIXEIRA, 2002, p. 2). Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia (TEIXEIRA, 2002, p. 2). Quando falamos sobre políticas públicas a partir da perspectiva de gênero, em especial no caso brasileiro, país marcado pela existência recente de um período militar ditatorial, entender o processo histórico por trás do desenvolvimento dessa agenda específica é de extrema importância.

As primeiras recordações de discussões sobre políticas públicas de gênero começam a acontecer durante a década perdida, em 1980, quando transformações no perfil de ação do Estado e das políticas públicas em si começam a surgir (FARRAH, 2004, p. 49). Em meio ao embrião que levaria ao fim da ditadura militar no Brasil, a sociedade civil começava a apresentar interesses por assuntos de cunho cada vez mais progressistas, utilizando seu poder – pequeno, na época – de influência para discutir os rumos do país dali para frente. Diante de uma crise econômica, desenvolvimentista e política que, naquele momento, parecia não ter fim, transformações iniciadas no fim dos anos 1970 nas relações entre Estado e sociedade no Brasil

começaram a se intensificar, condicionadas principalmente pelo processo de redemocratização e pela crise fiscal (FARRAH, 2004, p. 49).

A agenda de reforma, construída com a participação de diversos atores a partir dos anos 70 (FARRAH, 2004, p. 50), foi um importante condicionante para a criação de um espaço político onde iniciativas com base na diferença de gênero pudessem, mais tarde, ser desenvolvidas. A inclusão de novas partes da população brasileira como beneficiárias de políticas públicas por meio do incentivo ao acesso de processos decisórios (FARRAH, 2004) trouxe, em um momento tão importante da história, mecanismos para que mulheres e meninas até então excluídas do debate passassem a ter influência como parte da sociedade civil. Na época, o processo de descentralização e participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas era a primeira urgência a ser vencida pelos movimentos sociais que lutavam por suas reivindicações (FARRAH, 2004, p. 50). Com foco total nisso, a presença em massa de mulheres dentro desses movimentos pode ser muitas vezes esquecida, apesar de essa participação ter sido responsável pela elevação das mulheres ao papel de sujeito seletivo, retirando-as da esfera privada e tornando públicos temas que lhe dizem respeito (FARRAH, 2004, p. 50).

A importância de reconhecer esse fato reside, em grande parte, ao lado da importância de feminilizar a história. Comumente apagadas, as importantes mulheres que lutaram em meio ao mundo político masculino abriram portas para que, hoje, iniciativas como a Agenda MPS sejam aplicadas. Lembrar sua história é, também, enriquecer a nossa: a ascensão da mulher como um sujeito político é uma das primeiras grandes vitórias conquistadas pela categoria no Brasil. Os primórdios do pensar política pública feminina e feminista surgem dali; sem esse primeiro passo, que coloca as preocupações de meninas e mulheres dentro do respaldo estatal de forma veemente, importantes violações de direito humanos seguiriam acontecendo.

Assim, ao mesmo tempo que denunciavam desigualdades de classe, os movimentos de mulheres – ou as mulheres nos movimentos – passaram também a levantar temas específicos à condição da mulher como o direito à creche, saúde da mulher, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher (FARRAH, 2004, p. 51). Posteriormente, a convergência das mulheres nos movimentos e o movimento feminista em si surgiu, criando uma prioridade ainda maior para o tópico de gênero. Pelo aumento dessas pressões, foi a partir da década de 80 que foram implantadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero (FARRAH, 2020, p. 51). Sobre essas, Farrah (2004 p. 51) disserta:

Tal é o caso da criação do primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, e da primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, em 1985, ambos no

Estado de São Paulo. Essas instituições se disseminaram a seguir por todo o país. Ainda em 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, órgão do Ministério da Justiça. Foi também a mobilização de mulheres que levou à instituição do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1983.<sup>22</sup>

A Constituição de 1988 também reflete a mobilização de mulheres. Organizadas em torno da bandeira Constituinte para valer tem que ter palavra de mulher, as mulheres estruturaram propostas para a nova Constituição, apresentadas ao Congresso Constituinte sob o título Carta das Mulheres Brasileiras. Várias propostas dos movimentos – incluindo temas relativos a saúde, família, trabalho, violência, discriminação, cultura e propriedade da terra – foram incorporadas à Constituição.

Tanto naquela época quanto agora, muitos dos desafios enfrentados na criação de políticas públicas com recorte específico de gênero permanecem. Baseada no princípio da eficiência, a implementação de uma política pública tem como principal objetivo resolver o problema em questão da forma mais barata e rápida possível (CARVALHO/BARBOSA/SOARES, 2010, p. 5); isso, nem sempre é uma possibilidade quando discutimos gênero.

Enraizada pelo sistema patriarcal nas relações interpessoais, a violência de gênero está presente em situações muitas vezes sutis demais para que uma medida tomada pelo Estado corresponda aos padrões esperados. Embora avanços importantes quanto ao trato de violência doméstica, saúde feminina, participação política e alfabetização de meninas e mulheres tenham sido alcançados, outras faces do mesmo problema, como a disparidade salarial e a sub-representação em posições de influência sobre o processo de decisão, ainda precisam ser atendidas. Sobre o posicionamento do Estado moderno em sua totalidade, frente à implementação de políticas públicas com enfoque de gênero, Stromquist (1995) afirma:

O Estado molda as relações de gênero através de regulamentações relativas ao divórcio, ao casamento, ao aborto, à anticoncepção, à discriminação salarial, à sexualidade, à prostituição, à pornografia, ao estupro e à violência contra a mulher (Walby, 1990). Entretanto, a natureza patriarcal do Estado não é considerada estática. Afirma-se que forças dominantes modernizaram a posição feminina ao permitir a participação plena das mulheres no mercado de trabalho. Mas, simultaneamente, o Estado tem neutralizado as exigências feministas através de várias concessões as quais, embora melhorem a situação, não eliminam os obstáculos fundamentais para a igualdade feminina.

No caso brasileiro, para além da falsa sensação de eficiência construída pelo Estado, enfrenta-se outra barreira presente na implementação e construção de políticas públicas de gênero: a preponderância histórica de agentes conservadores em posições de decisão (MACHADO, 2019). Agentes conservadores, esses, que tem ganhado cada vez mais força por

meio da crescente presença do populismo de direita<sup>10</sup>, marca do governo Bolsonaro, que se vale da dualidade *eles vs. nós* para incitar discursos de extremismo religioso e, muitas vezes, ódio (MACHADO, 2019). A luta pela promoção da equidade se passa, dessa forma, não apenas nas parcelas formais de decisão, mas também no cotidiano com a reconstrução do discurso de valorização do feminino, que precisa se renovar constantemente.

Destarte, na visão desta autora, mesmo com a atuação constante de movimentos sociais e ONGs, o posicionamento construído pelo Estado moderno, os empecilhos impostos pelo paradigma da eficiência e a influência de atores externos ao mecanismo de funcionamento público inviabilizam, muitas vezes, a criação de políticas públicas para aprimorar a igualdade de gênero no país.

Precisamos lembrar, ainda, do processo de enxugamento dos gastos públicos, que teve início em 2016 (MEIRELLES, 2016) e não parece ter data para acabar. Historicamente, a crise do modelo nacional-desenvolvimentista, associada à ascensão do desenvolvimento dependente, por um lado e, por outro, à forte visão e influências dos organismos financeiros internacionais e do Consenso de Washington, contribuíram significativamente para redefinição do tipo de atuação e papel do Estado, seja para o desenvolvimento ou para regulação no Brasil (LEME, 2011, p. 341). Esse processo de ressignificação da atuação estatal que começa ainda em 1980 durante o processo de redemocratização (LEME, 2011, p. 340), hoje é refletido nas privatizações promovidas com a esperança de enxugar a máquina (LEME, 2011).

Esse processo de distanciamento da função e responsabilidade do Estado, por sua vez, aumenta cada vez mais o número de deveres e obrigações dadas aos particulares. Com menos financiamento chegando a áreas de necessidades básicas como saúde, educação e saneamento, a construção de uma frente unificada para impulsionamento de agendas de cunho social é prejudicada. A própria multiplicidade de demandas enfraquece a capacidade de união dos movimentos sociais que, dispersos, muitas vezes enfrentam dificuldade para causar impactos positivos.

Se antes, com a transição política para a democratização do Estado, os movimentos sociais se mobilizaram para a ampliação de direitos ou a criação de direitos de uma nova geração a serem incluídos na nova Constituição (WARREN, 2007, p. 11), com a adição de ONGS, o terceiro setor e as organizações civis como importantes atores na construção de políticas públicas, as influências da área se tornam ainda mais amplas (WARREN, 2007).

---

<sup>10</sup>O populismo de direita tem, assim como em sua vertente tradicional, como principal característica a ênfase no diferenciador “eles vs. nós”; o principal diferenciador aqui, é o recorrente discurso de ódio contra minorias, normalmente suportado pela figura de um líder totalitário e poderoso.

Pensar políticas públicas de gênero na atualidade é lidar com todas as influências carregadas desde a inauguração do Estado democrático brasileiro e, ainda, manobrar atores inéditos e as mudanças de opinião na sociedade civil. Com isso em mente, menciona-se ainda o crescente interesse generalizado no fazer político - possivelmente fruto do aumento da acessibilidade aos meios de comunicação e informação - que inaugura uma nova fase da discussão frente ao Estado: com mais vozes do que nunca apoiando e divulgando demandas, a base da eficácia é posta em cheque.

A inclusão digital e o acesso à informação não são facilitadores finais para a criação de políticas públicas de gênero, mas servem ao propósito de aproximar as que delas se beneficiam do debate, começando com isso a tardia construção de um espaço plural dentro do alto escalão da tomada de decisões. Os movimentos sociais brasileiros de mulheres, criados ainda no início de 1970, já contavam com a presença de mulheres de espaços ruralizados, indígenas e de cor (FARRAH, 2004); a modernização dos meios de comunicação e pesquisa apenas serve, nesse sentido, como auxiliar ao processo de representatividade paritária dentro da própria causa, tópico de extrema importância.

A construção do PNA brasileiro se dá diante de todos esses desafios, sendo ainda sujeita à influência de atores tradicionais como as Forças Armadas e ao crescente poder do conservadorismo; destarte, todas as medidas de ação sugeridas no Plano passaram pelos mesmos desafios que quaisquer outras políticas públicas de gênero aprovadas até então no Brasil. Entender o persistente pano de fundo em frente ao qual os movimentos sociais constroem há 40 anos suas demandas nos ajudará, daqui em diante, a compreender a persistência na manutenção do *status quo* que, muitas vezes, encontramos ao longo do PNA brasileiro.

## **2.2. O momento político, sua importância e influência sobre a iniciativa**

Em seu plano de governo *Mais Mudanças, Mais Futuro*, de 2014, Dilma Rousseff salientou seu desejo de lutar pelos direitos humanos “até que não existam mais brasileiros tratados de forma vil ou degradante, ou discriminados por raça, cor, credo, orientação sexual e identidade de gênero” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2014, p. 34). Menções específicas sobre mulheres aparecem, no entanto, apenas uma vez, quando a candidata promete mais empoderamento, autonomia e violência zero, além da implementação da Casa da Mulher Brasileira, instituição supostamente decisiva para o alcance desses objetivos (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2014, p. 34). Comentários sobre iniciativas específicas de segurança



internacional ou sobre a situação de meninas e mulheres no Brasil também aparecem pouco, somente para fazer alusão ao conceito tradicional ou social e humanitário sobre o tema.

Apesar das poucas menções, e mesmo tendo governado no período precedente à publicação do PNA pelo Ministério de Relações Exteriores, a ex-presidenta deixou um legado significativo no combate à inequidade de gênero (FAGUNDEZ/MENDONÇA, 2016, n.p) que, indiretamente, contribuiu para uma abertura à inserção da discussão nos meios governamentais. Dilma realizou a maior nomeação vista até então de ministras mulheres no Brasil, conseguiu aumentar a presença feminina no mercado de trabalho formal com a ajuda de programas como o Pronatec e o Bolsa Família, além de ter lutado pela aplicação mais severa da Lei Maria da Penha (FAGUNDEZ/MENDONÇA, 2016, n.p).

Seu alinhamento com partidos conservadores para sua reeleição, no entanto, resultou em uma avalanche de concessões e direções a partir das quais as conduções das políticas públicas, principalmente relacionadas com a saúde afetivo-sexual, reprodutiva, de gênero e de diversidade sexual, ficaram em segundo plano (ZANATTA et al, 2016., p. 2). Assim, a inclusão inédita do feminino no cenário político brasileiro logo foi ofuscada, principalmente em seu breve segundo mandato, pela falta do espaço de manobra em seu governo, que ficou marcado pelo forte travamento nas relações entre Executivo e Legislativo.

Isso está relacionado com o fato de que, em 2014, elegeu-se o Congresso Nacional mais conservador das últimas décadas, que logo começou a dificultar a aplicação de medidas relacionadas com a temática de gênero. Nesse contexto, projetos como o Movimento Escola sem Partido e a ofensiva contra a chamada “ideologia de gênero” ganharam força e avançaram no cenário político brasileiro (SANTOS, 2018, p. 118). As palavras “gênero” e “orientação sexual” foram retiradas do Plano Nacional de Educação e uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados para discutir o projeto que propunha o Escola sem Partido foi criada (SANTOS, 2018, p. 118). Cada vez mais se intensificava o processo de reclusão ao espaço privado dos tópicos relacionados com meninas e mulheres, onde o governo pouco deveria interferir.

Durante os dois anos após a reeleição de Dilma, a Presidência sofreu duros golpes, muitas vezes marcados pelo preconceito misógino que agiu sobre o pressuposto de incompetência da Presidente pelo seu pertencimento ao feminino em meio ao ambiente político (GERALDES et.al, 2016). O processo de desqualificação da primeira mulher a ocupar o cargo de presidente ocorreu cercado não só pela exacerbação dos erros de sua gerência, mas também pelos de sua natureza: a feminina. Para além de críticas e análises do governo do Partido dos

Trabalhadores, é essencial reconhecer o peso que uma ética do cuidado<sup>11</sup> reversa teve na deslegitimação da governante: sua carreira política foi apagada e suas conquistas pela equidade social foram desqualificadas diante da pressão midiática e social para a degradação de sua imagem.

Mais além, a desenvoltura e o protagonismo com que o bloco pentecostal hegemônico (“os evangélicos”/a “bancada evangélica”) se moveu entre o Legislativo e o Executivo e mobilizou a “sociedade civil” e a “indústria cultural” evangélica do país em seu favor projetaram esse ator de forma notável no cenário político [...] até o desfecho no processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff (ALMEIDA/TONIOL, 2018, p. 17). Seu vice-presidente e sucessor, Michel Temer, assumiu a presidência da República frente a um país economicamente fragilizado pela incerteza internacional e nacional de seu futuro. Filiado ao PMDB, o novo presidente deixou claro, ainda dentro da marca dos primeiros 100 dias, para o que vinha: controlar os gastos públicos e favorecer as grandes riquezas.

A volta das premissas conversadoras de inspiração neoliberal permeou as principais medidas do governo Temer que, aos poucos, se converteu no início de um período de retrocesso político e econômico brasileiro (SILVA, 2019). Com isso em mente, e a partir da análise da construção democrática pós ditatorial na América Latina e no Brasil, Silva (2019, p. 28), afirma:

As iniciativas reformistas implantadas pelo governo interino tiveram por base a forte intervenção capitaneada pelos governos anteriores, que se manifestaram, sobretudo, através de políticas de proteção social e de manutenção das estruturas públicas de produção, como as empresas estatais. As propostas de reforma se direcionaram para áreas estratégicas que, em linhas gerais, contribuem para modificar a parcela de influência do Estado na economia de mercado (Amorim Neto, 2016; Domingues, 2017).

De certo, o objetivo do grupo político que se alocou no poder executivo transcendia a expectativa da aceitação popular, evidenciando a estratégia de um governo transitório de encaminhamento da repesada agenda de desmonte das políticas públicas, forçando a desoneração orçamentária e de investimento público em áreas de interesse econômico da iniciativa privada.

A ascensão do conservadorismo político e econômico que ressurge no cenário brasileiro faz eco a um cenário mundial complexo, que tem se desenrolado progressivamente ao longo dos anos e, recentemente, culminou na eleição de Trump à presidência estadunidense (ALMEIDA/TONIOL, 2018). Ainda em 2015, acadêmicos da área de Relações Internacionais

---

<sup>11</sup>Conceito desenvolvido por Gilligan em 1982; refere-se ao reconhecimento científico da diferente orientação moral primária para meninos e meninas. A disparidade das experiências vivenciadas por homens e mulheres em uma sociedade patriarcal resultaria em um imperativo moral feminino focado em cuidar e nutrir aquelas à sua volta, preocupando-se primeiramente em atender a necessidade de todos que delas dependem para, por último, considerarem suas vontades.

e Ciência Política já discutiam a nova onda conservadora e sua manifestação em países europeus e nos Estados Unidos. Surge, então, o “populismo de direita”, termo usado por Greven (2016) para se referir ao novo desenvolvimento da tradicional oposição de nós e eles, que contrasta a elite dominante ao resto da população.

Segundo o autor, essa ideologia política toma forma diferente de acordo com o percurso histórico percorrido pelo Estado, mas, em geral, se caracteriza pela adição de uma nova oposição a já conhecida vertente populista (GREVEN, 2016, p. 1). Tendo como base uma definição homogênea da população de um país, o populismo de direita justapõe interesses e identidades do senso comum com os interesses e identidades dos outros que, normalmente, se caracterizam por serem uma minoria supostamente favorita pela elite corrupta (GREVEN, 2016, p. 1). No contexto brasileiro, é possível ver a popularização desse pensamento, que foca em problematizar todos os esforços feitos para a inclusão de minorias – sejam essas de classe, gênero ou raça -, em uma movimentação societária e política de vertentes conservadoras que se inicia na antessala do golpe<sup>12</sup> de 2016.

Com ferramentas de adesão que variam desde o uso de estratégias de comunicação política negativista até a quebra de supostos tabus e o desrespeito de regras de decoro formal e informal (GREVEN, 2016, p. 3), pode-se dizer que a inversão do populismo tem ganhado força no cenário internacional, fortalecendo-se como parte do discurso de diversos líderes de direita até os dias atuais. O conservadorismo de direita, em especial o brasileiro, pode ser visto como a expressão do racismo, misoginia e xenofobia estrutural que perpassam a sociedade e o Estado em sua totalidade, seja por herança do período colonial ou por manutenção dos preconceitos diários.

Foi no meio dessa conjuntura extremamente negativa para o tema que, ainda em 2016, em meio ao avanço da Reforma Trabalhista e de discussões sobre a aprovação de uma emenda constitucional que limitaria os gastos públicos, o PNA brasileiro foi aprovado. O momento de instabilidade política e a consequente diminuição dos gastos públicos não pareceram, para o Estado, fatores de impedimento do desenvolvimento de iniciativas que satisfaçam os critérios impostos pela ONU para a criação do documento.

---

<sup>12</sup> De acordo com Oliveira (2016), a utilização do termo golpe para se referir ao processo de *impeachment* da presidenta Dilma em 2016 se torna clara quando analisamos o cenário político que antecedeu e sucedeu a mudança de poder; nesse sentido, a análise histórica nos permite compreender que golpes de Estado se dão, na modernidade, de forma complexa. A criação da PEC do Teto de Gastos Públicas e a função da mídia nos acontecimentos servem como caracterizadores do acontecimento como um golpe de Estado moderno, que se dá por meio de uma fração da burocracia estatal (OLIVEIRA, 2016).

Como veremos mais tarde, no entanto, apesar de honrar o compromisso, o PNA brasileiro não alavanca o país para a posição de liderança regional sobre o assunto e, muito menos, atende as boas práticas propostas pela Organização. A dificuldade já descrita para a formação de políticas públicas com enfoque em gênero transparece na escrita do Plano brasileiro. O perfil estatal brasileiro, construído ainda no processo de industrialização pela substituição de importações e que insiste em trabalhar a partir do conceito de média que homogeneíza a população, não está preparado para lidar com a urgência da agenda interseccional de paz, mulheres e segurança internacional.

O despreparo dos tomadores de decisão e do Estado e a implementação do novo gerencialismo público<sup>13</sup>, marcado pelo reajuste fiscal, transforma a eficiência das políticas públicas em característica essencial para sua formulação; com isso, quer-se dizer que um novo formato de fazer políticas públicas é instaurado, em que a credibilidade e delegação de responsabilidades para instituições com independência política é cada vez mais frequente (SOUZA, 2006, p. 34). Nesse novo cenário, acostumado a fazer políticas públicas que pensam apenas no econômico e, destarte, impulsionado a manter sua postura rígida sobre o assunto após o golpe de 2016, o governo brasileiro segue com sua mesma receita de bolo ao cumprir a Resolução 1325 (2000).

Assim, como se verá a seguir, apesar de honrar com o comprometimento realizado frente as Nações Unidas e seus Estados Membros, o PNA brasileiro carece de uma adaptação apropriada ao seu cenário doméstico particular. Para além das adversidades impostas pela adesão inicial de uma versão realista tradicional do conceito de segurança – visão carregada historicamente pelo país desde seus primórdios governamentais – e pelo fantasma do conservadorismo e do novo gerencialismo público, o desenvolvimento da Agenda MPS brasileira sofre com problemas orçamentários e de construção. Com isso em mente, entender a estrutura do PNA e concernir os problemas por trás do documento brasileiro, para além do cenário político que lhe engloba, é fator indeclinável para uma análise completa do documento.

### **2.3 Medidas propostas: entendendo os pontos focais do PNA**

Com um total de 105 páginas, o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança desenvolvido pelo Estado brasileiro surge como uma resposta à Resolução 1325 (2000) da ONU. O documento nacional foi desenvolvido no período entre os anos 2015 e 2016

---

<sup>13</sup> Termo comumente usado na discussão da área de políticas públicas para designar as inovações gerenciais. Em síntese, se refere à introdução, nos diversos níveis do setor público, de mecanismos de mercado e a transferência para este setor do conjunto de ideias, valores e técnicas predominantes no setor privado.

e finalmente publicado em 2017. De acordo com algumas das partes envolvidas no processo de escrita do documento, o PNA serve como reforço à posição brasileira frente ao conflito e sua associação com a temática de gênero.

Em uma das passagens introdutórias do documento, lê-se:

“[...] o envolvimento do Brasil em matéria de paz e segurança internacionais engloba desde a prevenção dos conflitos, inclusive por meio da diplomacia preventiva e do enfrentamento de suas causas estruturais como a pobreza, a exclusão e todas as formas de discriminação, passando pela mediação e diversos outros modos de solução pacífica de disputas (“peacemaking”), até a manutenção da paz (“peacekeeping”) e a consolidação da paz (“peacebuilding”) pós-conflito, além da cooperação humanitária em todas as etapas em que se faça necessária. As mulheres podem e devem desempenhar papel positivo e pró-ativo em favor da paz em todas essas áreas”. (BRASIL, 2017, p. 20).

Estruturado por meios de capítulos, o PNA começa com uma breve apresentação do Ministro de Estado das Relações Exteriores da época, Aloysio Nunes Ferreira, assim como do então Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Torquato Jardim. A seguir, há o posicionamento da única mulher presente em todo o prefácio, Fátima Pelaez, Secretária de Políticas para Mulheres. As apresentações trazem discursos representativos de cada órgão do poder público, salientado muitas vezes os esforços brasileiros já realizados para alcançar os objetivos propostos pela Agenda MPS antes mesmo da adesão à Resolução 1325 (2000) e o entusiasmo dos envolvidos com a decisão de fazer, oficialmente, parte da iniciativa.

Na *Introdução*, uma breve revisão da Agenda é realizada, atentando também para a posição brasileira no seu desenvolvimento, seja como Estado Membro da ONU ou como incentivador da iniciativa. No próximo capítulo, denominado *Breve Histórico da Agenda Mulheres, Paz e Segurança no Plano Internacional*, a revisão previamente mencionada é aprofundada e outras resoluções pertencentes à Agenda são ressaltadas e explicadas. Em seguida, encontramos o *Histórico do Engajamento Brasileiro*, subdividido em *Evolução da agenda de gênero no plano doméstico* e *Agenda de Mulheres, Paz e Segurança no âmbito nacional e no processo de elaboração do Plano Nacional de Ação*. Nesse capítulo, são lembradas ações feitas pelo Brasil para avanços na paridade de gênero e na erradicação da violência com marcadores sexuais. O Centro Conjunto de Operações de Paz no Brasil – Sérgio Vieira de Mello (CCOPAB) é mencionado pela primeira vez para indicar a recente inclusão de temas relacionados com a Agenda MPS no treinamento de militares e policiais a serem desdobrados em missões da ONU (BRASIL, 2017, p. 31).

Em seguida, os *Objetivos Estratégicos: transversalização e empoderamento*, são finalmente apresentados ao leitor. No decorrer das páginas 37 e 38, o leitor é informado que o PNA brasileiro se estrutura em quatro pilares temáticos (depois descritos) que, assim como todo o resto do documento, surgem de dois objetivos estratégicos centrais: i) a transversalização de gênero em todas as ações levadas a cabo pelo país no âmbito da paz e da segurança internacionais e ii) o empoderamento de mulheres e meninas como promotoras da paz duradoura. De acordo com o documento, a transversalização de gênero e o empoderamento são também fundamentais para promover a participação de mulheres como agentes da paz, bem como para protegê-las da violência baseada em gênero, expressão máxima da desigualdade (BRASIL, 2017, p. 38). Aqui, vale salientar as interpretações de gênero e empoderamento como entendidas pelo próprio documento. Em seu glossário, nas páginas 69-70 e 67-68, respectivamente, lê-se as seguintes definições:

Gênero: O gênero se refere à variedade de papéis e relacionamentos socialmente construídos, traços de personalidade, atitudes, comportamentos, valores, poder relativo e a influência que a sociedade atribui aos dois sexos em base diferencial. Considerando que o sexo biológico é determinado por características genéticas e anatômicas, o gênero é uma identidade adquirida que é aprendida, muda com o tempo e varia amplamente dentro e entre culturas. Gênero é relacional e refere-se não simplesmente a mulheres ou homens, mas à relação entre eles (BRASIL, 2017, p. 67-70).

Empoderamento: Empoderamento significa que as pessoas, homens e mulheres, meninas e meninos, podem assumir o controle sobre suas vidas; definir os seus objetivos, adquirir habilidades e conhecimentos reconhecidos, resolver problemas e desenvolver a autoconfiança. O empoderamento de mulheres é crescentemente reconhecido como fundamental para o sucesso de ações para a redução da pobreza, construção de governabilidade democrática, prevenção de crise e recuperação e promoção do desenvolvimento sustentável. Empoderar mulheres significa assegurar que essas tenham voz ativa em todas as instituições de governança, para que possam participar em igualdade com os homens no diálogo público e nas tomadas de decisão e influenciar as decisões que irão determinar o futuro de suas famílias e países (BRASIL, 2017, p. 67-68).

O capítulo *Pilares* surge em seguida e carrega consigo as medidas e objetivos estabelecidos pelo Estado para a aplicação da Agenda MPS em seu território. De início, considerações gerais sobre a importância de discutir o conflito a partir da perspectiva de meninas e mulheres são feitas. Por meio da apresentação de estudos que reforçam a importância de mulheres em posição de base e de tomada de decisão, bem como melhor compreender e prevenir as violências específicas que essas sofrem, o PNA cria uma base fortalecedora do argumento geral por trás da criação da Agenda MPS: o alcance da paz duradoura é muito mais provável quando a presença feminina o acompanha (BRASIL, 2017, p.40).

Os quatro pilares propostos são 1) *Participação*, 2) *Prevenção e Proteção*, 3) *Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária* e 4) *Sensibilização, Engajamento e Aprofundamento*. Nessa parte do texto, são apresentados também o compromisso delegado a cada instituição líder e instituição envolvida com a concretização dos objetivos do PNA. Tais objetivos, por sua vez, são apresentados em tabelas informacionais que contêm a descrição de cada um e seus desdobramentos.

O Pilar 1 – *Participação* – tem por objetivo aumentar e qualificar a presença de mulheres em atividades relacionadas com a paz e a segurança, inclusive integrantes da população civil local (BRASIL, 2017, p. 45). Com isso, espera-se um aumento efetivo de mulheres atuando em posição de liderança em atividades relacionadas com a paz, bem como a ampliação do incentivo para que isso ocorra a nível local (BRASIL, 2017, p. 46).

O Pilar 2 – *Prevenção e Proteção* – é focado em ações que visem proteger os direitos humanos de todas as mulheres e meninas e prevenir a violência baseada em gênero nas situações que permeiam o conflito. Sobre essas, a atuação do Brasil é, nesse sentido, delimitada a: a) iniciativas de empoderamento de todas as meninas e mulheres; b) incorporação de uma perspectiva de gênero em todas as ações tomadas [...]; c) implementação de marcos normativos internacionais para a proteção de direitos humanos de todas as meninas e mulheres, adequando o marco normativo quando for necessário; d) ampliação do processo do acesso à justiça; e) aprimoramento do setor de segurança para melhor responder as necessidades específicas de todas as mulheres e meninas (BRASIL, 2017, p. 51). Com isso, espera-se ampliar e aprimorar a contribuição brasileira no tocante ao combate contra as violências de gênero e violações dos direitos humanos, tanto nos pós, quanto no pré e durante conflito (BRASIL, 2017, p. 51).

Já o Pilar 3 – *Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária* – atua a partir do fortalecimento da inserção da perspectiva de gênero nas ações tomadas pelo Estado, levando em conta principalmente os impactos diferenciados sofridos por meninas e mulheres em situações de conflito. O resultado esperado dessas ações é um visível fortalecimento da perspectiva de gênero no desenvolvimento e execução de atividades de consolidação da paz e cooperação humanitárias realizadas e/ou apoiadas pelo Brasil (BRASIL, 2017, p. 57).

Por último, o Pilar 4 – *Sensibilização, Engajamento e Aprofundamento* – tem como proposta difundir o debate sobre a Agenda MPS como um todo frente à sociedade civil, bem como engajar os atores relevantes na implementação do PNA (BRASIL, 2017, p. 59). Disso, resultaria um maior conhecimento e engajamento pelos órgãos públicos, organizações da sociedade civil, movimentos feministas e de mulheres, academias e público em geral (BRASIL, 2017, p. 60) nos assuntos relativos a mulheres, paz e segurança.

Para lidar de forma eficiente com o desenvolvimento das atividades necessárias para a concretização de cada um dos quatro pilares, os grandes objetivos propostos se dividem em objetivos menores, cada um com instituições responsáveis designadas para cada subparte da ação (BRASIL, 2017, p. 46-61). São eles:

Pilar	Objetivos	Instituições Envolvidas
1	Aumentar a participação de mulheres brasileiras civis em atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais, inclusive em posições de liderança	MRE <sup>14</sup> MD <sup>15</sup> CCOPAB <sup>16</sup> MJSP <sup>17</sup>
	Aumentar a 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 posição de liderança	MD CCOPAB EB <sup>18</sup> FAB <sup>19</sup> MB <sup>20</sup>
	Aumentar a participação de mulheres policiais enviadas a operações de manutenção da paz e missões políticas especiais, inclusive em posições de liderança	MD EB MB FAB MJSP
	Aumentar a participação de diplomatas brasileiras atuando em ações relacionadas à paz e segurança, inclusive em posições de liderança	MRE
	Estabelecer mecanismos que estimulem a ascensão e permanência de mulheres diplomatas, militares e policiais em suas carreiras	MRE MD MJSP SPM <sup>21</sup>
	Aumentar a participação de mulheres locais, em situações de conflito e pós-conflito, em atividades relacionadas à paz e à segurança internacionais	MD MRE MB EB FAB SPM
2	Garantir e promover os direitos de todas as mulheres e meninas em situações de conflito, pré e pós conflito em que o Brasil atua	MRE MD SPM

<sup>14</sup> Ministério de Relações Exteriores

<sup>15</sup> Ministério da Defesa

<sup>16</sup> Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil

<sup>17</sup> Ministério da Justiça e Segurança Pública

<sup>18</sup> Exército Brasileiro

<sup>19</sup> Força Aérea Brasileira

<sup>20</sup> Marinha do Brasil

<sup>21</sup> Secretária de Políticas para Mulheres da Presidência da República



	Contribuir para que processos de solução pacífica de conflitos levem em consideração as necessidades específicas de mulheres e meninas	MRE MD SPM
	Contribuir para a proteção, de acordo com os mandatos do CSNU, da população civil local contra a violência baseada em gênero em situações de conflito e pós-conflito em que o Brasil atua	MD MRE MJSP SPM CCOPAB
	Fomentar uma política voltada à garantia dos direitos de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil que considere as necessidades específicas de gênero	MJSP MRE MD SPM CCOPAB
3	Fortalecer a perspectiva de gênero em ações, iniciativas e programas de consolidação da paz de que o Brasil participe	MRE MD SPM MJSP
	Fortalecer a perspectiva de gênero em ações, iniciativas e programas de cooperação humanitária implementados ou financiados pelo Brasil em situações de conflito e pós-conflito	MRE MD SPM
4	Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a agenda de Mulheres, Paz e Segurança	MRE MD SPM MJSP
	Promover o conhecimento e o engajamento continuado a respeito do Plano Nacional de Ação no Brasil	MRE MD SPM MJSP

A próxima seção do documento se chama *Vigência, Implementação, Monitoramento e Avaliação*, onde se discorre em meia página sobre tais aspectos do documento. Aqui, a validade do Plano Nacional é definida como sendo de 2 anos. Por isso, foi prevista a criação de um relatório por parte dos Ministérios envolvidos para cada um desses anos (BRASIL, 2017, p. 63). É definido, também, que ao fim de 2018 o GT/MPS voltaria a se reunir com vistas a avaliar a implementação do Plano em seu todo e a proceder eventuais ajustes necessários para seu aperfeiçoamento (BRASIL, 2017, p. 63). Não são feitas menções específicas sobre a designação de fundos e destinações orçamentárias para a iniciativa<sup>22</sup>.

Em seguida, um extenso glossário de termos é anexado ao documento, ocupando as páginas 69 até 72. Por último, na sessão relativa aos anexos, podemos encontrar a íntegra da Resolução 1325 (2000) e menções explicativas sobre as outras resoluções que compõem a

<sup>22</sup> A designação do orçamento para a aplicação da Resolução 1325 (2000) em território nacional é, de acordo com o Plano Nacional de Ação do Brasil, responsabilidade interna de cada Ministério envolvido com a iniciativa.

Agenda MPS e estatísticas. Imagens de mulheres envolvidas com o alcance da paz integram, também, essa parte final do documento.

### **3. O PLANO NACIONAL DE AÇÃO SOBRE MULHERES, PAZ E SEGURANÇA DO BRASIL**

#### **3.1 Visão geral**

A postura adotada pelos responsáveis pelo desenvolvimento do PNA brasileiro reconhece a necessidade de uma abordagem humanitária da segurança internacional, mas a execução da iniciativa acaba pendendo muito mais para uma visão tradicional do tópico. Muito mais parecido com o modelo desenvolvido pelas grandes potências do que com o de outros países latino americanos comprometidos com a Resolução 1325 (2000), como Chile, Argentina e Paraguai, o Plano Nacional não realiza a discussão sobre conflito, meninas e mulheres no âmbito doméstico.

Onde o conceito tradicional de segurança se mostra eficiente, a abordagem da Agenda MPS sobre ele se faz, dando maior atenção à atuação e capacitação de tropas em solo estrangeiro, por exemplo. O Brasil, no entanto, se encontra em uma área cinzenta quanto ao conflito: sua responsabilidade como ator importante na manutenção da paz se isola as aparições do Estado em missões de paz, como a MINUSTAH e, embora possua índices de violência doméstica correspondentes a conflitos importantes no mundo, a luta pela melhora desses problemas ainda não é reconhecida como alcance da paz por medidores tradicionais de segurança internacional. Nesse sentido, a discussão sobre MPS mais bem se adaptaria aos princípios de abordagens como a segurança societária interseccionada com os de estudos de gênero e seus marcadores.

A precária situação das favelas e a alarmante colocação do país no índice global de desigualdade de gênero<sup>23</sup>, assim como a demarcação de terras indígenas e a vivência das mulheres e meninas expostas a essas realidades, não são contempladas pelo documento. Ao situar a discussão em no nível internacional e empreender esforços insuficientes para adequar o debate às suas necessidades internas, o governo brasileiro cede à concepção tradicional de segurança.

Criada para instigar um espaço de inovação, que promova meios para o alcance de metas internas necessárias para maior segurança e equidade de meninas e mulheres dentro da

---

23 O Índice de Desigualdade de Gênero mede as desigualdades de gênero por meio de indicadores de desenvolvimento humano. São usadas a proporção de mulheres e a proporção de mulheres adultas com pelo menos alguma educação secundária e a taxa de participação no mercado de trabalho de mulheres e homens com idade acima de 15 anos. As pontuações são dadas em uma escala de 0 a 1, com 0 sendo a melhor pontuação possível e 1 sendo a pior pontuação possível. Atualmente, o Brasil pontua 0.6679 no Índice, número parecido com outros países Latino Americanos, mas ainda muito distante do esperado.

sociedade e do cenário local, a iniciativa sobre MPS carece de uma adaptação mais aprofundada às particularidades do cenário brasileiro. De acordo com Donadio (2015, p. 77), uma abordagem de gênero da segurança internacional ainda precisa ser desenvolvida na maioria dos países latino americanos e essa lacuna, em grande parte, se dá pelo problema da resistência militar que ainda acontece em países com um histórico doloroso a esse respeito. Mais além, a autora afirma que a convicção dos especialistas da área de que “segurança depende de conhecimento técnico e militar” contribui ainda mais para a incapacidade do campo de se comunicar com os estudos de gênero, assim como com a economia e a antropologia local (DONADIO, 2015, p. 77).

No caso brasileiro, o estereótipo parece ser reforçado pelos atores governamentais envolvidos no processo de formulação do documento. Embora as recomendações da ONU apontem para a inserção de instituições, agências e mecanismos nacionais, ONGs, organizações de base nacionais pelos direitos das mulheres, organizações de direitos humanos, atores envolvidos em acordos e negociações de paz e a academia (ONU, 2000), a capacidade de adaptação do Plano Nacional brasileiro não cumpre com o esperado nesse ponto. A ineficácia em incluir todos os agentes importantes para a Agenda nas discussões, bem como a sociedade civil de forma efetiva e plural prejudica a adesão às boas práticas estimuladas pela própria Resolução 1325 (2000).

A presença de atores domésticos com capacidade de influenciar a agenda implementada pelo PNA de acordo com suas preferências cobra um preço alto das políticas públicas que o documento se propõe a desenvolver. Lideranças militares incapazes de reagir a um processo para o qual estão pouco preparadas – como a inserção da pauta feminina – requerem dos estudos de segurança que gênero seja considerado como um contexto de políticas pessoais (DONADIO, 2015), onde a individualidade dos beneficiados precisa ser vista como exceção à regra, antes que esta vire norma. Assim, embora uma série de projeções de política doméstica sejam propostas, a ausência de discussões com as meninas e mulheres que sofrem diariamente com os altos níveis de criminalidade e opressão de gênero no Brasil deixa o documento sem o foco principal de sua proposta: criar mecanismos de ação efetivos para solucionar as violências de gênero específicas de cada Estado Membro adotante da medida.

A criação de políticas públicas fantasmas, caracterizadas pela falta de designação orçamentária ou real implementação das iniciativas propostas, criadas com o simples propósito de cumprir as medidas de ação designadas pela Resolução 1325 (2000) demonstra, em meio a outros Planos regionais de sucesso, a necessidade de uma aliança estratégica entre o setor de defesa, a academia e a sociedade civil. O Estado neoliberal vigente desde o fim do período ditatorial até os anos recentes, que se debruçou sobre a individualização de técnicas de

governabilidade, conferindo aos seus próprios cidadãos a tarefa da auto regulação em regiões afastadas ou de alta criminalidade, enquanto ainda insistia em manter o monopólio da implementação e regulamentação da segurança (GOLDSTEIN, 2015, p. 140), precisa ser superado. Uma abordagem mais ampla, capaz de incluir as diversas especificidades da rotina e das preocupações das mulheres e meninas brasileiras, precisa ser adotada.

Com o objetivo de entender o processo e o produto resultantes das movimentações brasileiras tanto na sociedade civil quanto em órgãos públicos, principalmente nos anos de 2015 até 2017, as próximas sessões serão compostas por relatos de mulheres presentes ativamente no processo de construção do Plano Nacional de Ação. Por meio de entrevistas, procura-se corroborar os argumentos aqui apresentados, de forma a desenvolver uma fonte primária para futuras consultas sobre o assunto.

Nesse sentido, as sessões finais deste trabalho são focadas em realizar um diagnóstico da expectativa e da realidade das envolvidas na escrita do documento, buscando entender os pontos positivos e negativos do produto final. Para isso, serão abordadas questões como a visão tradicionalista do PNA, os meios escolhidos para preencher a necessidade de representação da sociedade civil, o tom das relações cívico-militares durante o processo de desenvolvimento e as principais lacunas e virtudes do Plano Nacional.

### **3.1.1. A escolha pelo tradicionalismo**

As primeiras conversas sobre um possível Plano Nacional de Ação brasileiro surgiram a partir de uma demanda externa; por meio de conversas estimuladas por agentes de fora do Ministério da Defesa “começou-se, então, a pensar em possíveis medidas que atendessem as crescentes discussões sobre gênero” dentro dos assuntos de segurança (LIMA, 2020). Assim, as primeiras conversas entre o MRE e o MD contaram com a interlocução de atores da sociedade civil, como o Instituto Igarapé, e o Instituto Pandiá Calógeras do MD.

Em complemento a isso, Renata Giannini (2020), representante da sociedade civil durante a escrita do PNA, conta um pouco mais sobre as primeiras movimentações da Agenda MPS dentro do país. Por volta de 2013, procurou-se realizar “um evento para discutir o que era mulheres e segurança” (GIANNINI, 2020) em parceria com o MD e a antiga DPAZ do MRE que, posteriormente, passou a se repetir anualmente. Em grande parte, como consequência dessas movimentações, “o Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores passaram a ter algumas reuniões entre eles” para discutir a Agenda MPS (GIANNINI, 2020). São dessas discussões que, por fim, a concordância sobre a importância de um documento brasileiro surgiu e o Instituto Igarapé foi chamado como representante da sociedade civil.

Em um primeiro momento, afirma Mariana Fonseca Lima, envolvida nos estágios iniciais do processo de desenvolvimento do documento, o embasamento teórico e “as pesquisas feitas com o objetivo de mapear as qualidades necessárias para um bom PNA traziam vários pontos progressistas”, que beneficiariam a adaptação à realidade brasileira; é importante notar, ainda, que “nesse momento um bom grau de liberdade ainda existia nas discussões” (LIMA, 2020).

De acordo com Viviane Rios Balbino (2020), hoje Chefe da Divisão de Nações Unidas 2 do Ministério das Relações Exteriores e integrante do Grupo Interministerial de Trabalho que formulou o PNA, “a escolha de uma visão tradicional de segurança, focada em política externa, foi um dos pré-requisitos para o envolvimento do MRE na escrita do Plano”. Segundo a diplomata, “a própria estrutura do Ministério, que designa divisões diferentes para assuntos da paz e assuntos de violência doméstica, por exemplo, foi um fator decisivo para o tradicionalismo do documento” (BALBINO, 2020). Mais além, “o interesse sobre a Agenda MPS surge dentro do MRE a partir da atuação do Brasil em missões de paz, sendo levado adiante por diplomatas interessadas no assunto e pelo Pandiá Calógeras e Instituto Igarapé”, que desde cedo incentivam a capacitação dos agentes governamentais sobre o assunto (BALBINO, 2020).

### **3.1.2. O processo de escrita, as relações cívico-militares e o momento político**

“Em um primeiro momento, ainda no estágio embrionário das discussões, o processo de escrita contou com um amplo espaço de debate, onde inúmeras possibilidades foram discutidas entre a representação da sociedade civil e os entes governamentais” (BALBINO, 2020); esse cenário de maior permissividade do Estado sofreu uma forte mudança com a descontinuidade política que acontece em 2016, logo após o início do governo Temer. De acordo com Viviane (2020), é dali em diante que “fica claro que as três Forças Armadas envolvidas não tinham interesse na criação de indicadores de comprometimento e, com a mudança de governo, percebe-se que a própria existência de um PNA passa a ser mais importante do que um caráter extremamente progressista nas discussões”.

Para Pérola Abreu Pereira (2020), envolvida por parte do Ministério da Defesa desde o início das discussões, os primeiros meses de desenvolvimento da iniciativa também foram uma surpresa positiva quanto ao espaço de discussão: “com representantes iniciais escolhidos a partir de uma mínima afinidade com o tema discutido, mesmo que majoritariamente homens, as discussões fluíram bem inicialmente”. No entanto, logo ficou claro que o Plano ideal para ela “era muito diferente de um plano ideal para os representantes das Forças”; “para eles, foi

muito importante que no início se reforçasse a ideia de que o Brasil já mantinha muitas iniciativas que iam de encontro com o proposto com a Resolução 1325 (2000) e o Plano apenas formalizaria isso, não necessariamente precisando haver o comprometimento com coisas novas” (PEREIRA, 2020).

Os reflexos da ruptura política, previamente mencionados na fala de Viviane Balbino também ecoaram na fala de Pérola, Mariana e Renata. Segundo Balbino (2020), após a transição política o Grupo de Trabalho foi reestruturado e era possível perceber que “muitos dos escolhidos tinham como missão dificultar o desenvolvimento do documento e podar seu viés progressista”. Mais além, quando perguntada sobre suas impressões pessoais sobre o ambiente de trabalho e o potencial final do Plano caso a troca de governo não tivesse acontecido, Pérola (2020) afirma que “embora as discussões estivessem provavelmente fadadas a se esgotarem em algum ponto, a forma como isso aconteceria seria, sem dúvidas, muito menos abrupta”.

### **3.1.3. A presença da sociedade civil**

O desconhecimento sobre a própria existência da Agenda MPS e sobre seu poder de instrumentalização parecem ser, no geral, um dos principais fatores que limitaram a inclusão de mais atores da sociedade civil no processo de escrita do documento. Segundo Viviane Balbino (2020), “com exceção do Instituto Igarapé, presente desde as primeiras conversas sobre MPS no âmbito governamental, não existem outras organizações com o mesmo interesse de manutenção da Agenda e isso, em grande parte, é consequência do caráter de política externa das discussões”.

Paula Drumond (2020) menciona, também, suas impressões sobre o mecanismo de inclusão da sociedade civil desenvolvido pelo MRE nos estágios finais da iniciativa: através de uma página web, o Ministério criou a possibilidade de submeter sugestões sobre tópicos a serem abordados no documento. Para ela, “a tentativa dos envolvidos de tornar o processo mais inclusivo esbarra em alguns constrangimentos criados pelas próprias limitações da plataforma, em especial a ausência de consulta a uma versão prévia do documento” (DRUMOND, 2020).

Ainda sobre os esforços empreendidos para a inclusão da sociedade civil durante a escrita do documento, para além das barreiras do desconhecimento e dos mecanismos usados, Giannini (2020) afirma que “houve um momento em que havia o interesse de aumentar a participação da sociedade civil. Eu fiz um movimento de, de repente, construir uma consulta com outras especialistas e organizações. No entanto, teve o impeachment da Dilma, mudança na administração, com isso mudou também vários dos membros que eram parte deste grupo, e aí ficou bem difícil” (GIANNINI, 2020).

Renata Giannini (2020) afirmou ainda que “existem uma série de realidades de impacto nas mulheres brasileiras que são muito similares a um conflito e que, no entanto, não consideramos como conflito”. Segundo suas percepções, “naquela época, não teríamos conseguido colocar essas coisas no plano nacional e eu acho que se a sociedade civil viesse muito forte em relação a isso, a gente nem sequer teria Plano [...], mas obviamente estou falando no âmbito do achismo” (GIANNINI, 2020). A chegada da Agenda por meio dos militares, através de centros de treinamento para operações da paz e seu atrelamento à defesa e em menor medida à política externa, “para organizações de mulheres, organizações feministas, ou do movimento negro, movimento indígena, que são os que mais são afetados pelos atuais conflitos no Brasil, torna impossível trabalhar justamente com instituição que muitas vezes provoca as violências que esses sofrem neles [...], então a sociedade civil não teria se sentado para fazer um Plano Nacional sobre esse assunto junto com militares, junto com polícia” (GIANNINI, 2020).

#### **3.1.4. As lacunas do documento**

Paula Drumond (2020) cita a “barreira criada pela abordagem de política externa da iniciativa” como responsável principal pelas lacunas do documento que, no geral, o afastam de uma adaptação à realidade local. Nesse sentido, “tópicos como o tráfico de pessoas, de armas e de drogas eram elementos fundamentais para traduzir a agenda para o nosso conceito, indo além dos padrões transnacionais da discussão” (DRUMOND, 2020). Mais além, “outras dimensões abarcadas por outros Planos de Ação, como o de mulheres indígenas e negras são essenciais para a criação de um recorte interseccional local, mas tiveram sua presença contestada frente à percepção dessas como assunto de segurança pública” (DRUMOND, 2020). A ausência de uma discussão sobre raça é, segundo Renata Giannini (2020), sintomática dessa escolha por uma abordagem de política externa e pelo tradicionalismo, deixando o documento ainda mais deslocado da realidade brasileira.

“O pouco envolvimento de órgãos do Executivo e a ausência do Legislativo tanto no desenvolvimento quanto na versão final do Plano Nacional de Ação” são algumas das principais lacunas levantadas por Viviane Rios Balbino (2020). Para a diplomata, “é essencial entendermos que a normatização da iniciativa traz inúmeros benefícios, como podemos perceber em países em que a conexão entre os poderes ocorre”. Mais ainda, “no caso brasileiro, à ausência agrega-se ainda o desconhecimento sobre a Agenda não só pela sociedade civil, mas também pelos próprios parlamentares” (BALBINO, 2020).



A ausência de impacto doméstico é uma outra importante lacuna mencionada por Pérola Pereira (2020); “só quem se beneficiou desse documento foi o MRE, que pode falar disso em discursos. Para a política externa, o documento foi instrumentalizado e no ambiente doméstico, ninguém sequer menciona o PNA”. “Perdemos uma excelente oportunidade, embora não tivesse espaço para isso, para colocar um olhar não só externo do Brasil” (PEREIRA, 2020). Pereira (2020) pontua, ainda, que “embora a coordenação do MRE tenha sido essencial para que a iniciativa fosse concluída, o próprio caráter de política de Estado envolto em tudo que o Ministério faz” foi limitante frente a ideias mais progressistas. Dessa forma, “perdemos a oportunidade de falar que temos muitos problemas de segurança pública que se beneficiariam se fossemos adotar uma abordagem de gênero” (PEREIRA, 2020).

Percebe-se, ainda, um encontro nas falas de todas as entrevistas quanto à falta de estratégias de monitoramento e uma designação orçamentária. É consenso geral que sem essas o documento se torna uma declaração política vazia, uma vez que os órgãos envolvidos – com exceção do MRE, que desenvolveu suas próprias métricas – não se sentem motivados a agir; segundo Balbino (2020), isso é justificado pela lacuna legislativa do documento, que deve ser preenchida caso ocorra uma próxima reescrita. Sobre a tentativa de inserir essas pautas de forma assertiva no documento, Giannini (2020), redatora do PNA, afirma que houve a redação de “um capítulo sobre monitoramento e avaliação de impacto, outro sobre participação da sociedade civil na continuação desse Grupo [de Trabalho]” que foram tirados. Mais além, alguns temas foram suavizados, como o aumento da participação de mulheres, abuso sexual e armas, entre outros (GIANNINI, 2020).

Nesse cenário, apesar de muitos tópicos ausentes serem considerados essenciais por parte das envolvidas, diante do momento de transição política, “optou-se pelo consenso” (GIANNINI, 2020) a partir da visão que a própria existência de um documento, mesmo sendo “chapa branca” (PEREIRA, 2020), era melhor do que nada. Ao comentar sobre as expectativas iniciais quanto à inclusão de questões domésticas no Plano, Giannini (2020) salienta que o “Plano não é a solução de todos os problemas”, apontando para o caso colombiano que, mesmo sem um PNA próprio, tem feito o maior número de avanços na Agenda MPS em toda a América Latina.

### **3.1.5. As principais virtudes**

Quando questionadas sobre as maiores virtudes do PNA, muitas das entrevistadas mencionaram a incorporação de mulheres refugiadas no documento, presente no Pilar 2 – *Prevenção e Proteção*. “A sugestão do CONARI sobre a inclusão de refugiadas foi uma

surpresa bem-vinda para todos os envolvidos no processo de escrita do documento e é, até hoje, um dos diferenciais do Plano brasileiro” (BALBINO, 2020). É importante salientar, segundo ela, que “embora o documento formalize o comprometimento do Estado com o assunto de forma inédita, muitas das ações de base que coincidem com a Agenda MPS ainda são levadas pela sensibilização quanto à temática e não necessariamente pelo conhecimento sobre os desenvolvimentos da Resolução 1325 (2000) em território nacional”. Assim, até mesmo “um dos aspectos positivos do PNA se vê prejudicado pela falta de divulgação da iniciativa no ambiente doméstico” (BALBINO, 2020).

A existência de um glossário extenso, que apresenta brevemente muitos conceitos que não são, necessariamente, utilizados de forma direta durante o documento, é outro ponto positivo, segundo Renata Giannini (2020). A decisão do Itamaraty de criar marcadores próprios, embora não relacionada diretamente com o documento, é outro ponto positivo levantado por ela, por indicar uma vontade de seguir com a evolução da Agenda.

De acordo com Pereira (2020), “o PNA foi um excelente primeiro passo e essa era a ideia inicial para a criação do documento”, começar a inserção do debate. É preciso notar, ainda, que “a Agenda MPS é limitada e se vale da confirmação de estereótipos para existir, fugindo de muitas discussões importantes” (PEREIRA, 2020). Nesse sentido, a falta de um caráter interseccional, que aborde raça e classe, é uma lacuna não só do próprio PNA do Brasil, mas também da Agenda por si só.

### **3.2. Observações sobre o produto final**

Publicar e divulgar um documento análogo à uma carta de boas intenções, sem designação orçamentária específica e com uma adaptação falha à realidade local reforça a tendência de que os altos níveis de insegurança para as mulheres do Brasil não são uma prioridade dentre as preocupações do Estado. Temas como a crise de representatividade política em cargos de alto nível, a diferença gritante de remuneração do trabalho feminino ou o isolamento de meninas e mulheres em espaços rurais, por exemplo, não são mencionados. É preciso, ainda, que o governo brasileiro entenda e internalize a percepção de que a criminalidade afeta de forma diferente as mulheres e meninas de diferentes raças, classes sociais e credos do seu país.

A falsa empatia por trás da falta de inclusão de medidas de empoderamento feminino na agenda do governo continuará a prevalecer enquanto o Estado deixar de discutir a precarização das condições de vida de suas mulheres e meninas. A construção de uma visão internacional de eficiência do sistema público, responsável pela segurança pública e

internacional do país, bem como a comemoração propagandista de que o Brasil caminha a passos largos para a equidade de gênero, faz mais mal do que bem para as parcelas da população que precisam do sucesso de quaisquer medidas de melhora de sua qualidade de vida propostas pelo Estado.

A tradição de silenciamento e exclusão do feminino para o espaço privado (OKIN, 2008), fruto de gerações de costumes patriarcais e ainda muito praticada no Brasil, resulta, no contexto da implementação do PNA sobre MPS, em uma exclusão ainda maior da agenda de gênero dentro do país. Uma vez que o governo cumpre sua tarefa ao atender a Resolução 1325 (2000), o tópico rapidamente volta para a gaveta, sendo mencionado convenientemente em palestras e discutido a fundo apenas por *think tanks*<sup>24</sup> independentes de financiamento do Estado. Para movimentos sociais normalmente marginalizados na sociedade, como o negro e o de indígenas, essa segregação proposital do debate de uma agenda desestimula a utilização das resoluções propostas pelas Nações Unidas como método de trabalho.

O baixo compromisso com medidas concretas do PNA parece ser mais um sinal de que o governo brasileiro, que vinha implementando políticas relevantes como a Lei Maria da Penha, já estava sofrendo os efeitos do seu recente encontro com a crescente onda de conservadorismo mundial. Publicado e escrito entre 2015 e 2017, as medidas nele propostas deveriam estar sendo aplicadas nos anos subsequentes, mas a rejeição à discussão sobre assuntos como direitos humanos, gênero e, de forma geral, sobre a feminilização de políticas públicas tem sido cada vez mais frequente, potencializando a ineficiência do PNA. É inegável, no entanto, que a ausência de resultados positivos não é fruto somente do momento atual, mas também do desinteresse do governo da época e da lacuna legislativa do documento que, combinados, resultam em uma política de governo decorativa, sem impactos reais na comunidade local.

Em meio aos crescentes casos de assédio físico e psicológico<sup>25</sup> que parecem passar por um momento de normalização, as questões de segurança passam a ser vistas de forma ainda mais tradicional. Iniciativas para armar a população<sup>26</sup> e o alinhamento ideológico com a política do governo Trump trazem o país para a seleta lista de Estados que parecem se esforçar para regredir. Destarte, embora possa se pensar que as consequências da criação de políticas públicas fantasmas sejam nulas – já que a preocupação não existia até então, o que muda se ela não for atendida? -, a sensação de insuficiência política logo pode se alastrar. Não representadas e

---

24 Termo utilizado para definir grupos de pesquisa e análise.

25 De acordo com Batista (2019), as queixas de assédio com recorte de gênero, tanto em ambiente doméstico quanto de trabalho, sofreram aumento no 1º bimestre de 2019 mesmo com uma progressiva queda do número de denúncias.

26 CABETTE/NETO, 2019.

constantemente vendo suas agendas revogadas e arquivadas, o espaço feminino conquistado tão duramente no funcionalismo público e nos processos decisórios poderá minguar, uma vez que as mulheres ali presentes não conseguem repassar às suas apoiadoras no nível informal e de base o sentimento de progresso e eficiência.

A aprovação de políticas sem perspectivas reais de aplicação, nesse contexto, serve como desestimulante das lutas sociais, que passam a perder capacidade de agência frente ao falso argumento de que suas reivindicações foram atendidas. Medidas puramente burocráticas, como a realização de simpósios e palestras para discutir o assunto tampouco servem para a supressão dessas reivindicações; a passagem do retórico para o real continua latente e necessária.

Mais além, o atual descaso do Estado com um tópico tão sensível quanto a intersecção entre segurança e gênero afeta de forma ainda mais brutal as mulheres em situação de risco e baixa renda, assim como negras e indígenas. Moradoras de rua, favelas ou comunidades indígenas, em especial, sofrem constantemente violências não reconhecidas. Com um cenário contrário ao impulsionamento de suas agendas, denunciar de forma segura as violências sofridas é uma tarefa difícil e, muitas vezes, pouco compensatória. O ciclo de precarização das condições femininas e a restrição do feminino ao ambiente privado passam, então, a se intensificar.

Assim, as tão bem-intencionadas medidas propostas pelo CSNU logo se tornam um capuz para esconder o descuido do Estado com a real problemática de segurança pública para mulheres e meninas. A criação de políticas públicas fantasmas é um potencializador da invisibilização de debates importantes que, por terem sido atendidos politicamente, passam a perder sua força e legitimidade. O caráter altamente instrumental do PNA brasileiro, que contempla apenas as urgências dos próprios Ministérios envolvidos em sua escrita, é hoje o principal desafio a ser vencido na continuidade dos avanços sobre a Agenda MPS.

## Conclusão

A capacidade de adaptação da Agenda MPS se restringe, no caso brasileiro, ao limitante caráter de política externa do Plano Nacional. A escolha pelo tradicionalismo, embora justificada a partir da premissa de funcionalidade dos órgãos envolvidos na ação, soma-se ao afastamento da iniciativa de espaços de fácil comunicação com a sociedade civil, isolando ainda mais as discussões.

Tendo surgido em um ambiente militarizado, mesmo proveniente de demandas externas, é natural que o PNA brasileiro se aproxime muito mais da agenda de defesa do que dos interesses de movimento sociais; essa característica, no entanto, impede sua funcionalidade e deve ser melhorada em versões futuras do documento. A internalização do debate é, nesse sentido, o próximo passo mais lógico quando procuramos visualizar o futuro da Agenda MPS no Brasil.

A evolução da agenda depende, também, da inclusão de novos atores. Recriar a imagem do PNA em território nacional, procurando engajar partes diversas da sociedade civil, é uma tarefa urgente e necessária para que o potencial transformador da Agenda seja alcançado. Como sugerido por Mariana Lima (2020), as apostas no futuro das discussões devem surgir a partir da apresentação do conjunto de resoluções da ONU como um método, e não como um fim por si só. A instrumentalização das discussões, que ocorreu desde cedo no âmbito ministerial, deve ser levada para o ambiente doméstico; entender as limitações de uma Agenda chapa branca (PEREIRA, 2020) desenhada pelo Norte Global é a melhor forma de alcançar sucesso ao adapta-la para a realidade local.

Embora responsável por manter o assunto sobre mulheres, paz e segurança relevante no Brasil, o PNA precisa superar importantes lacunas para operar como mais que carta de boas intenções. Sendo assim, suas principais falhas – ausência de orçamento próprio e métricas de monitoramento, pouca participação civil e o caráter tradicionalista do documento – precisam ser discutidas e revisadas em uma próxima edição do documento. No cenário político atual, no entanto, essas expectativas são provavelmente aspirações facilmente frustradas. Diante de uma onda de conservadorismo generalizado, em que debates sobre gênero, raça e classe voltam à estigmatização, a simples renovação do documento até 2022 é considerada uma vitória pelos envolvidos no processo decisório.

No contexto atual, repensar a segurança pública de forma generalizada, a partir de uma visão mais humanitária do assunto, já é uma dificuldade do Estado brasileiro. Embora o Brasil não seja um país em conflito pelas métricas tradicionais de avaliação, o cenário doméstico denuncia uma realidade de violências focalizadas, que atingem grande parte da população. A

reestruturação de uma iniciativa como a da Resolução 1325 (2000) demanda do país a adoção de uma visão crítica dos seus próprios problemas sociais e, como mencionado acima, isso talvez seja mais do que podemos esperar politicamente para os próximos anos.

Dessa forma, é possível condensar a problemática do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança a uma máxima: o despreparo do Estado e de seus agentes para lidar com uma discussão interseccional entre gênero, Relações Internacionais, segurança internacional e políticas públicas. Em um país onde política externa é sinônimo de diplomacia, desafiar o campo de atuação de dois Ministérios tradicionais, como o de Defesa e o de Relações Exteriores, é um dos importantes feitos do PNA.

A mobilização proveniente das reuniões e eventos prévios à apresentação da versão final do documento forçaram ambientes que até então não trabalhavam a partir de uma visão interseccional da manutenção de paz, à reinvenção. O principal desafio, daqui para frente, se dará como resistência contra o processo de retrocesso social, que procurará ostracionar a Agenda. Manter uma via de discussões aberta, insistir na importância dos tópicos levantados e, mais relevante ainda, metodizar a Agenda de forma a contemplar a grande diversidade de realidades de mulheres e meninas do Brasil são urgências de primeiro grau que, se não atendidas, resultarão em uma maior retração das discussões a nível estatal e societário.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, R/TONIOL, R. *Conservadorismos, fascismos e fundamentalismos: análises conjunturais*. Editora da Unicamp: Campinas – SP, 2018.

ARGENTINA. *Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa*. Buenos Aires: Ministério de Defensa, 2009.

ARGENTINA. *Plan Nacional de Acción de la Republica Argentina para la Implementación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y Subsiguientes*. 2015.

BATISTA, V. *Assédio: queixas aumentam mas processos diminuem*. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/05/06/internabrasil,753261/casos-de-assedio-moral-crescem-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BALBINO, V. *Entrevista sobre a Agenda MPS e o PNA brasileiro*. [Entrevista concedida a] Alessandra De Rossi. 2020.

BRASIL. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/PlanoNacional-Mulheres-Paz-Seguranca.pdf>>. 2017. Acesso em: 10 mai. 2019.

CABETTE, L/NETO, F. *O decreto do presidente Bolsonaro sobre posse de armas de fogo: algumas questões pontuais*. Revista Juris Plenum, ano XV, número 86: 2019. Disponível em: <<https://bityli.com/uGGWU>>

CARVALHO, M; BARBOSA, T; SOARES, J. *Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica*. X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur: 2010.

COHN, C; KINSELLA, H; GIBBING, S. *Women, Peace and Security: Resolution 1325*. International Feminist Journal of Politics 6, nº 1: 2014.

DRUMOND, P; REBELO, T. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Instituto Igarapé: 2018.

DRUMOND, P. *Entrevista sobre a Agenda MPS e o PNA brasileiro*. [Entrevista concedida a] Alessandra De Rossi. 2020.

DONADIO, M. *Gender in Security Studies*. Routledge Handbook of Latin America Security: 2015.

ELMAN, C. *Realism: offensive structural realism*. Securities Studies: An Introduction: 2008.

FAGUNDEZ, I/MENDONÇA, R. *Como primeira ‘presidenta’, Dilma deixou algum legado para as mulheres?* Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37226797>>. Acesso em: 16 mar 2020.

FARRAH, M. *Gênero e políticas públicas*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas: 2004.

FRITZ, J. *Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, 1325 e a necessidade de planos nacionais*. Sociologias, Porto Alegre: 2010.

GERALDES, E/RAMOS, T/SILVA, J/MACHADO, M/NEGRINI, V. *Mídia, Misoginia e Golpe*. Universidade de Brasília: 2016.

GIANNINI, P. *Entrevista sobre a Agenda MPS e o PNA brasileiro*. [Entrevista concedida a] Alessandra De Rossi. 2020.

GIANNINI, R/FOLLY, M. *Desafios e Boas Práticas para Implementação da Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Instituto Igarapé: 2017.

GIANNINI, R/PELLEGRINO, A/PORTO, C/LOBATO, L/FOLLY, M/ROCHA, M. *A Agenda sobre Mulheres Paz e Segurança no Contexto Latino-americano: desafios e oportunidades*. Instituto Igarapé: 2018.

GILPIN, R. *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press: 1981.

GILLIGAN, C. *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge: Harvard, 1982.

GOLDSTEIN, D. *Citizen Security and Human Security*. Routledge Handbook of Latin America Security: 2015.

GREVEN, T. *The rise of right-wing populism in Europe and United States: A Comparative Perspective*. Friedrich Ebert Stiftung: 2016.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. IBGE, Rio de Janeiro: 2018.

IGARAPÉ: 2018. *Manual de Formação de Facilitadores: Gênero, Mulheres, Paz e Segurança*. Instituto Igarapé: 2018.

LEME, A. *Estado e privatização: um debate sociológico, uma questão política*. Revista de Ciências Sociais: vol. 11, nº 2, 2011.

LIMA, M. *Entrevista sobre a Agenda MPS e o PNA brasileiro*. [Entrevista concedida a] Alessandra De Rossi. 2020.

MACHADO, A. *Fundamentalismo Religioso no Governo Bolsonaro: as implicações de um governo sexista para a (re)existência das mulheres brasileiras*. UniCeub: 2019.

MATUELLA, I. *Conflitos armados e a agenda internacional: a questão da mulher*. Estudos Feministas, Florianópolis: 2017.

MEIRELLES, H. *PEC 241/2016 e o Novo Regime Fiscal do Brasil*. Ministério da Fazenda: 2016.



MORGENTHAU, H. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. The Macat Library: 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Women and Peace and Security – Report of the Secretary-General*. ONU: 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Women and Peace and Security – Report of the Secretary-General*. ONU: 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Women and Peace and Security – Report of the Secretary-General*. ONU: 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Quarta Conferência das Nações Unidas sobre Mulheres, Beijing Platform for Action*. 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm>>. Acesso em: 22 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 1325*. 2000. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29)>. Acesso em: 20 agos. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 1820*. 2008. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/docs/2008/6/un-security-council-resolution-1820>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 1888*. 2009. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/docs/2009/9/un-security-council-resolution-1888>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 1889*. 2009. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/security-council-resolution-1889-2009-on-women-and-peace-and-security/>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 1960*. 2010. Disponível em: <<https://www.peacewomen.org/SCR-1960>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 2106*. 2013. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/docs/2013/6/un-security-council-resolution-2106>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 2122*. 2013. Disponível em: <<https://www.peacewomen.org/SCR-2122>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 2242*. 2015. Disponível em: <<http://peacewomen.org/SCR-2242>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 2467*. 2019. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2467(2019))>. Acesso em: 23 mai. 2020.

OLIVEIRA, T. *O Golpe de 2016: Breve Ensaio de História Imediata sobre Democracia e Autoritarismo*. Historiae: 2016.

OLIVEIRA/FERREIRA, C/F. *O Orçamento Público no Estado Consitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil*. Sequência, Florianópolis: 2017.

OKIN, S. *Gênero, o público e o privado*. Revista Estudos Feministas: 2008.

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

PEACEWOMEN. *Who Implements*. Disponível em: <<https://www.peacewomen.org/member-states>>. Acesso em: 13 mar 2020.

PEREIRA, P. *Entrevista sobre a Agenda MPS e o PNA brasileiro*. [Entrevista concedida a] Alessandra De Rossi. 2020.

REZENDE, D. *Mulher no poder e na tomada de decisões*. IPEA: [s/d].

SANTOS, R. *Conservadorismo na Câmara dos Deputados: discursos sobre “ideologia de gênero” e Escola sem Partido entre 2014 e 2018*. Universidade de Brasília: 2018.

SCHWETHER, N/PAGLIARI, G. *Políticas de gênero para a Defesa: o caso de Argentina e Brasil*. Revista de Sociologia e Política: 2017.

SILVA, M. *Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil*. Nueva Época: 2019.

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Sociologias, Porto Alegre: 2006.

SOLAR, C. *Civil-military relations and human security in a dictatorship*. Journal of Strategic Studies: 2017.

STROMQUIST, P. *Políticas Públicas de Estado e Equidade de Gênero*. II Simpósio Anual de Missouri sobre Pesquisa e Política Pública Educacional: 1995.

TEIXEIRA, E. *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. AATR-BA: 2002.

THEILER, T. *Societal security*. The Routledge Handbook of Security Studies: Nova Iorque, 2010.

TICKNER, J. *Ann. Gender in International Relations: feminist perspectives on achieving global security*. New York: Columbia University Press, 1992.

UN WOMEN. *A Global Study in the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*. Disponível em: <<https://wps.unwomen.org/index.html>>. Acesso em: 10 mai 2015.

ZANATTA/GREIN/DARDET/MORAES/BRETAS/CANTERO/ROSES, L/M/C/S/J/M/M. *Gender Equality: why is Brazil moving backwards?* Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro: 2016.

WARREN, I. *Movimentos sociais no Brasil contemporâneo*. História Debates e Tendências: vol. 7, nº 1, 2008.

WIBBEN, A. *Feminist security studies*, Routledge Handbook of Latin America Security: 2015.