

*Fabricia Poyares
Pacheco do Sul
Felippe e Laryssa
Lopes de Oliveira
Barbosa*

Pesquisadoras voluntárias no Laboratório Nexus: segurança e desenvolvimento na política global no âmbito do Instituto de Estudos Estratégicos da Universal Federal Fluminense (INEST/UFF)

Recebido em: 11/04/2021

Aprovado em: 25/10/2021

O PLANO NACIONAL DE AÇÃO BRASILEIRO E O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL N° 5: UMA RELAÇÃO DE SINERGIA?

THE BRAZILIAN NATIONAL ACTION PLAN AND THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS N. 5: A SYNERGISTIC RELATIONSHIP?

RESUMO: A Resolução 1325 (2000) introduz às atividades do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a agenda de Mulheres, Paz e Segurança dando ênfase à participação das mulheres nos debates na área de segurança e defesa, sendo a primeira resolução do CSNU a tratar da igualdade de gênero no processo de construção da paz. Como consequência desta, foram criados pelos Estados-Membros da ONU, individualmente, seus Planos Nacionais de Ação (PNA); estes traçam os objetivos e estratégias do governo para promoção de políticas de gênero e participação de mulheres em todas as fases dos processos de paz e segurança. Por sua vez, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são formulados para complementar os Objetivos do Milênio que não foram atingidos. Entre esses se destaca o ODS n° 5, que busca o alcance de uma sociedade mais igualitária, visando diminuir a desigualdade de gênero na vida pública. Assim, o presente trabalho busca averiguar a correlação entre a Resolução 1325 e o PNA brasileiro, esperando investigar se existe uma relação de sinergia entre eles no que tange à atuação em missões de paz.

Palavras-chaves: plano nacional de ação brasileiro; objetivos de desenvolvimento sustentável; ODS 5; gênero.

ABSTRACT: The Resolution 1325 (2000) introduces to the United Nations Security Council (UNSC) activities the Women, Peace and Security agenda that emphasizes the need for women to participate in debates about security and defense, and it's also the first UNSC resolution to address gender equality in the peace-building process. As a consequence of its implementation, National Action Plans (NAP) were individually created by the UN Member States; these outline the government's objectives and strategies for promoting gender policies and the participation of women in all phases of the peace and security process. In the same manner, the Sustainable Development Goals (SDGs) are formulated to complement the Millennium Goals that have not been achieved. Among the SDGs is SDG n. 5, which seeks to



reach a more equal society, aiming to reduce gender inequality in the public sphere. Thus, the present work seeks to assert the correlation between Resolution 1325 and Brazilian NPA, aiming to investigate whether there is a synergy relationship between them in concern with peacekeeping operations.

Keywords: brazilian national action plan; sustainable development goals; SDG n. 5; gender.

1 INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram formulados em 2015, pela Organização das Nações Unidas (ONU), em substituição aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de 2000, um dos marcos mais importantes na inserção da mulher e da igualdade de gênero na agenda internacional. Dentre os ODM, o nº 3 se caracterizava como o mais significativo no desenvolvimento da temática de gênero, ao abordar a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres, tendo como meta o fim da disparidade de gênero no acesso à educação (GIANNINI, 2019).

É nesse mesmo momento que a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou a sessão especial “Mulheres 2000: Igualdade de gênero, desenvolvimento e paz para o século XXI”, que deu início ao processo de criação da Resolução 1325 (2000) no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), resultando na Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS) (MOURA, 2005). Com o compromisso assumido pelos Estados nacionais de pôr em prática as pontuações da Resolução 1325, foram criados os Planos Nacionais de Ação para sua implementação (GIANNINI, 2016).

Diante desse cenário, o presente trabalho busca analisar a implementação do Plano Nacional de Ação (PNA) da República Federativa do Brasil, apresentado no biênio 2017 – 2018 e expandido, em 2019, por mais quatro anos (BRASIL, 2017; BRASIL, 2019). Este plano é baseado na Resolução 1325 (2000) do CSNU, como uma das ferramentas implementadas para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5, o qual trata justamente sobre a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres.

Assim, o artigo tem como objetivo geral verificar a correlação entre o PNA e o ODS nº 5 no que tange a participação das mulheres brasileiras em Operações de Paz das Nações Unidas. Como objetivos específicos, o texto pretende apresentar a construção histórica da Agenda Mulheres, Paz e Segurança (2000) a partir da Agenda pela Paz (1992), explicar a formulação do ODS nº 5 no Brasil, assim como a elaboração do PNA brasileiro, seus pilares e objetivos estratégi-

cos.

O objeto de estudo é relevante, dentre outros motivos, para a construção de uma Política Externa Brasileira igualitária, que visa diminuir a desigualdade de gênero na participação e formulação de políticas nacionais e internacionais, a partir da criação de políticas e ações que fomentem a participação feminina em processos de paz e segurança internacional, em consonância com o ODS nº 5. Com o intuito de contribuir a esse debate, nesse artigo é realizada a análise do PNA, de como têm sido tratados os resultados almejados e sua efetividade.

O texto busca traçar uma ligação entre o PNA brasileiro e o ODS nº 5, relacionando-os por meio da meta comum de ampliação da participação feminina nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas, buscando responder a seguinte pergunta: “o PNA brasileiro propõe uma atuação sinérgica com as metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5?”. Entende-se por sinergia a definição dicionário da palavra, no sentido de uma ação ou esforço simultâneo, um trabalho coeso e uma operação associada. Quanto à perspectiva metodológica, faz-se uso da revisão da literatura e do método dedutivo. A pesquisa tem natureza quali-quantitativa, contando com a análise de fontes primárias, como documentos de governo e secundárias, como artigos acadêmicos, dissertações e teses no âmbito das Relações Internacionais.

O trabalho é composto da presente introdução, do desenvolvimento, da conclusão e das referências bibliográficas. No desenvolvimento, apresenta-se o contexto histórico, dividido em duas seções que trazem a formulação da Agenda para a Paz de 1992 e a formulação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança a partir da Resolução 1325 (2000). Posteriormente, serão abordados o ODS nº 5 e o PNA brasileiro, com o uso de teorias feministas como marco teórico da análise. Em seguida encontra-se a conclusão, na qual refletimos novamente sobre a pergunta inicial supracitada.

2 O PLANO DE AÇÃO BRASILEIRO, O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO Nº 5 E AS OPERAÇÕES DE PAZ

Os tópicos de desenvolvimento a seguir abordam a construção histórica da Agenda Mulheres, Paz e Segurança (2000), por meio da Agenda para a Paz (1992) e seus resultados, como a formulação dos Objetivos do Milênio e os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável.

2.1 DA AGENDA PARA A PAZ À AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um órgão normativo e implementador, responsável por identificar as ameaças da paz e segurança internacionais e buscar soluções para estas. Suas resoluções são vinculantes, *i.e.* tornam-se parte das leis e tratados à luz do Direito Internacional, caracterizando o CSNU como o órgão com mais poder entre os demais da Organização das Nações Unidas. Entretanto, por ser criado em 1945, no início da Guerra Fria, a atuação inicial do CSNU foi marcada por políticas de desagregação, frutos das tensões entre dois de seus membros permanentes – os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – que possuíam modelos político-econômicos divergentes. Fato refletido no Conselho de Segurança e prejudicial à execução de suas funções. Dessa forma, temas como o desenvolvimentismo eram inicialmente ignorados pelo CSNU e tratados apenas no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas para debate. Esse cenário foi alterado com o soçobrar da Guerra Fria e a dissolução da URSS (ALBUQUERQUE, 2020).

Com o fim da ordem bipolar, a dissolução da URSS, o aumento dos movimentos nacionalistas e a instabilidade nos países em desenvolvimento que, por influência norte-americana, haviam adotado políticas neoliberais, as zonas de conflitos se tornaram mais complexas – principalmente por conta das guerras por procuração¹ que caracterizaram o período da Guerra Fria no então Terceiro Mundo² (TICKNER, 1996). Assim, o Conselho de Segurança se viu frente a novos desafios, que demandam uma renovada atuação. Deste modo, em 1992, o então Secretário Geral Boutros-Ghali apresentou a Agenda para Paz, nome extraoficial do Relatório A/47/277-S/24111, trazendo ao Conselho o nexos da segurança com o desenvolvimento como elemento basilar de suas propostas. A Agenda para a Paz trouxe cinco novos conceitos para as resoluções do CSNU: diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace enforcement* e *peacebuilding* (ONU, 1992).

De acordo com Esteves e Souza (2011), a diplomacia preventiva é feita por meio de ações realizadas com objetivo de identificar e neutralizar a urgência

1 Guerras por procuração são guerras travadas entre dois países através de terceiros, de modo a não se enfrentarem diretamente, e.g. Guerra do Vietnã e a Guerra Civil Moçambicana.

2 Atualmente, os países que compunham o Terceiro Mundo são chamados de países em desenvolvimento ou países do Sul Global.

de disputas diretas, evitando que se tornem conflitos armados. A diplomacia preventiva é utilizada como forma substitutiva do uso da força para resolução de conflitos, para limitar ou controlar a violência e fomentar a assistência humanitária (GOMES, 2014, p. 183).

O *peacemaking* busca, no campo, meios para a solução pacífica de controvérsias, previstos na Carta das Nações Unidas, sendo eles: negociação, mediação, solução judicial, utilização de organizações regionais, arbitragem, entre outros. O *peacekeeping* é a atuação a partir da presença em campo dos representantes da ONU, i.e. tropas militares, policiais e integração com civis que atuam pela instituição. Este se caracteriza, assim, como uma operação de paz e, para esta, é necessário o consentimento das partes, para dar “apoio para a transformação de estruturas e capacidades nacionais deficientes e para o fortalecimento de novas instituições democráticas” (ONU, 1992, n.p., tradução nossa).

Por último, aparecem os conceitos de *peace enforcement* e *peacebuilding*. O primeiro é o legítimo uso da força, previsto no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, por parte das tropas de paz da ONU, e não precisa do consentimento das partes para atuar no território do conflito. Já o *peacebuilding* é a atuação em campo no pós-conflito, sendo a última fase de uma operação de paz, feita de forma multidimensional com a presença militar, policial e civil representando a ONU, e com apoio de organizações internacionais. Seu objetivo é a reconstrução e consolidação da paz no território anteriormente assolado por um conflito armado. No *peacebuilding* estão inclusos reformas políticas, processos eleitorais, reformas dos segmentos de segurança do país, processos de reconstrução econômica e de infraestrutura (ALBUQUERQUE, 2020, p. 39).

Para além, a Agenda para a Paz (1992) traz ao debate a institucionalização das Operações de Manutenção da Paz e a partir do conceito de *peacebuilding*, apresenta novas temáticas associadas ao nexo entre segurança e desenvolvimento – e.g. a proteção de civis e questões de gênero em zonas de conflitos (ALBUQUERQUE, 2020). Dando sequência aos novos debates, em 1995 foi realizada a quarta Conferência das Nações Unidas sobre Mulheres, sediada na China, trazendo à tona a diferença do impacto de conflitos na vida de mulheres e de homens, além do tema mulheres, paz e segurança, que não possuía relevância como tema prioritário das discussões (MOURA, 2005).

A Conferência permitiu a criação do relatório que, posteriormente, resultou no primeiro programa a pensar em mulheres em zonas de conflito, atuando

na reconstrução da paz, o *Mulheres e a Cultura da Paz* (1996), da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. Este tinha como objetivo fazer valer as ponderações da Conferência de Pequim e promover a igualdade de gênero. Ademais, foi o primeiro a possibilitar o envio de mulheres em missões de paz da ONU para a atuação como promotoras da paz, tendo em vista que poderiam entender e intervir com maior efetividade na realidade de mulheres e meninas que viviam nos territórios conflituosos (MOURA, 2005).

A Conferência de Pequim trouxe grandes avanços para a criação de uma agenda baseada em um viés feminista, tendo como um de seus grandes marcos a tipificação da violência sexual como crime contra a humanidade, em 1998. Dois anos depois, a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou a sessão especial “Mulheres 2000: Igualdade de gênero, desenvolvimento e paz para o século XXI”, que apresentou a necessidade de inserir mulheres nas tomadas de decisões nas fases do processo da paz, na sua manutenção e nas práticas de reconstrução. A partir dessa iniciativa, o CSNU passou a debater a inserção de mulheres e a perspectiva de gênero nas suas operações de paz e, em outubro de 2000, adotou uma nova agenda, introduzida pela Resolução 1325 (2000), conhecida como Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MOURA, 2005; FRITZ, 2010).

A Resolução 1325 (2000) do CSNU aborda, conforme dito anteriormente, a importância da participação das mulheres na prevenção e resolução de conflitos e no processo de construção da paz (UNSC, 2000; UNDP, 2019; BRASIL, 2017). A proposta do CSNU busca implementar a igualdade de gênero por meio de dois elementos centrais: o equilíbrio de gênero, que lida com a participação efetiva das mulheres nas atividades da agenda de forma qualitativa (posições que ocupam) e quantitativa (número de mulheres envolvidas); e da transversalização de gênero, que visa dar a devida atenção às necessidades específicas dos diversos grupos de gênero (GIANNINI, 2016). Esta é baseada em quatro pilares:

Prevenção: prevenção do conflito e de todas as formas de violência contra mulheres e meninas em situação de conflito e pós-conflito; **Participação:** Igual participação das mulheres e igualdade de gênero na paz e na segurança em todos os níveis dos processos de tomada de decisão; **Proteção:** Mulheres e meninas são protegidas de todas as formas de violência sexual ou baseadas em gênero e seus direitos são protegidos e promovidos em situações de conflito; **Auxílio e Recuperação:** As necessidades específicas das mulheres são atendidas e sua capacidade de atuação como agentes de auxílio e recuperação em situação de conflito e pós-conflito são reforçadas (UNDP, 2019, p. 5, grifo nosso).

A agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS), todavia, não é formada exclusivamente pela Resolução 1325 (2000) sendo composta também por outras 14

resoluções: 1327 (2000), 1366 (2001), 1408 (2002), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2272 (2016), 2331 (2016), 2467 (2019) e 2493 (2019). Estas buscam reforçar ou complementar a Resolução 1325 (2000), detalhando contextos específicos de guerra e como estes impactam na vida das mulheres, além de lidar com problemas como violência sexual e violência baseada em gênero, tráfico humano e aspectos de gênero das operações de paz, assim como “propõem mecanismos precisos para a participação de mulheres em processos de paz” (GIANNINI, 2016, p. 3).

A partir desses documentos, a MPS passa a implementar uma perspectiva de gênero na (e pela) Organização das Nações Unidas de forma vinculante, não apenas aos órgãos que compõem a Organização, mas também por seus Estados-membros. Portanto, através da Resolução 1325 (2000), e das resoluções subsequentes sobre o tema, passa a ser demandado que as missões de paz tenham maior participação feminina em seus processos decisórios, na prevenção à violência sexual, na composição das tropas de paz, nas ações de proteção de indivíduos e nos treinamentos de todos os *peacekeepers* que lidam sistematicamente com assuntos de gênero durante sua atuação (PAIVA, 2018, p. 7).

Para além, a MPS tem relevância fora dos contextos das operações de paz e de conflitos. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 2019), a resolução base da agenda foi formulada para todos os contextos, aplicando-se também a países “estáveis” – *i.e.* sem conflitos ativos – que precisam tratar da violência contra a mulher e outros assuntos ligados à discriminação por gênero, principalmente nos países contribuintes de tropas para as operações de paz. Assim, surgem os Planos Nacionais de Ação.

Segundo Giannini (2016), os Planos Nacionais de Ação são documentos normativos que visam pautar a implementação da Resolução 1325 (2000). Nele, detalham-se as estratégias planejadas para a execução da agenda, identificando suas prioridades, os recursos disponíveis e os atores-chave do processo. Deste modo, o PNA funciona, também, como método de *accountability* para com a sociedade civil nacional e internacional. Não existe um modelo específico de PNA a ser implementado pelos países e, deste modo, cada Estado adequa a agenda MPS à realidade local, garantindo assim sua eficácia e legitimidade frente às instituições nacionais.

2.2 O PLANO NACIONAL DE AÇÃO BRASILEIRO A PARTIR DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 5

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram estipulados pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, formulada no documento A/70/L.1, intitulado “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, e apresentada na 70ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 2015. No documento foram definidos 17 objetivos e 169 metas, baseados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), buscando concluir as metas não alcançadas (UNGA, 2015).

Segundo Giannini (2019), os ODS tiveram como objetivo a maior inserção da igualdade de gênero na agenda internacional, incluindo as mulheres em ações que promovem o nexo entre segurança e desenvolvimento, com destaque para a contribuição em missões de construção da paz. Dentre os ODS, o objetivo em maior consonância com os planos e metas estabelecidos no Plano Nacional de Ação brasileiro é o objetivo nº 5, que lida com a igualdade de gênero e o empoderamento de meninas e mulheres.

A referida meta se relaciona ao Objetivo de Desenvolvimento do Milênio nº 3, visto que tal ODM buscava promover a igualdade de gênero e o atual ODS busca promover e alcançar a igualdade de gênero. Para concretização dessas metas, a ONU tem mobilizado a integração entre os seus organismos para fomentar a participação feminina nos processos decisórios da Organização (SILVA, 2018).

Como os ODS são metas gerais estabelecidas pela ONU, assim como a agenda MPS, cada país está livre para implementá-los da maneira que melhor se adaptarem à sua realidade nacional. Deste modo, tal como realizado na formulação do Plano Nacional de Ação, o Brasil adaptou os objetivos e criou indicadores para monitorar a implementação dos ODS (GIANNINI, 2019).

O Plano Nacional de Ação apresenta especial afinidade com o ODS 5.5. e o ODS 5.c e seus indicadores, apontados na tabela abaixo, trazendo estes para a agenda de debates em segurança nacional e internacional. Nesse sentido, podem ser observáveis não somente na formulação dos pilares nos quais o PNA se baseia, como também em suas metas e objetivos específicos.

TABELA 1 - OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 5

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5		
ONU	Brasil	Indicadores

<p>5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública.</p>	<p>Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na esfera pública, em suas dimensões política e econômica, considerando as intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas.</p>	<p>5.5.1 - Proporção de assentos ocupados por mulheres em (a) parlamentos nacionais e (b) governos locais 5.5.2 - Proporção de mulheres em posições gerenciais</p>
<p>5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis.</p>	<p>Adotar e fortalecer políticas públicas e legislação que visem à promoção da igualdade de gênero e ao empoderamento de todas as mulheres e meninas, bem como promover mecanismos para sua efetivação – em todos os níveis federativos – nas suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas.</p>	<p>5.c.1 - Proporção de países com sistemas para monitorar e fazer alocações públicas para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres</p>

FONTE: TABELA ELABORADA PELAS AUTORAS COM BASE NOS DADOS DO IPEA, S.D.

O Plano Nacional de Ação brasileiro conta com objetivos de curto, médio e longo prazo visando alcançar a plena incorporação da perspectiva de gênero e participação de mulheres nos assuntos de segurança internacional. O PNA se baseia em quatro pilares: 1) participação; 2) prevenção e proteção; 3) consolidação da paz e cooperação humanitária; 4) sensibilização, engajamento e aprofundamento. Tal plano também é fundamentado em dois objetivos estratégicos: 1) a transversalização de gênero em todas as ações realizadas pelo país no que tange à paz e 2) a segurança internacional e o empoderamento de mulheres e meninas como agentes de promoção da paz (BRASIL, 2017). Os objetivos estratégicos são implementados em todas as metas do plano, que se encontram divididas entre os quatro pilares supracitados.

O pilar “Participação” tem caráter quantitativo, trazendo como objetivos principais o aumento da participação de mulheres brasileiras civis e militares em atividades de paz e segurança internacional, e o número de mulheres em posições de liderança nos níveis decisórios pré e pós conflitos em Operações de Manutenção da Paz. Esse pilar também define como meta a ampliação da participação de diplomatas mulheres atuando nos ofícios de segurança e paz (BRASIL, 2017). Esse é o elemento central do PNA que possui maior correlação

com o ODS nº 5, em especial o 5.5, que busca garantir a plena e efetiva participação feminina na vida pública, principalmente no que tange aos papéis de liderança.

O pilar “Prevenção e Proteção” tem como objetivo a garantia e promoção dos direitos de mulheres e meninas em zonas de conflito, tanto no pré quanto no pós-conflito em que o Brasil esteja atuando. Ou seja, esse pilar atenta para a proteção da população civil no que tange às violências baseadas em gênero, conforme o mandato da missão de paz. Tal tópico também versa sobre a necessidade de viabilização de políticas voltadas à garantia dos direitos de refugiados e solicitantes de refúgio no território nacional, abrangendo questões específicas acerca da temática do gênero (BRASIL, 2017).

Em “Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária”, o ponto primordial é encorajar a perspectiva de gênero em todas as iniciativas, programas e ações de consolidação da paz e de cooperação humanitária em que o Brasil esteja inserido como implementador ou financiador. Já no último pilar, “Sensibilização, Engajamento e Aprofundamento”, objetiva-se o aprofundamento e divulgação do conhecimento a respeito da agenda Mulheres, Paz e Segurança e o Plano de Ação brasileiro (BRASIL, 2017).

O Plano de Ação brasileiro traz resultados de pesquisas que analisam a presença feminina em situações de conflito. Dentre os exemplos, consta a possibilidade de êxito em dois anos quanto ao aumento em cerca de 20% da atuação de mulheres em acordos e negociações. Outro exemplo relevante é a presença de mulheres policiais na UNPol e a relação com a diminuição das denúncias de má conduta, comportamentos autoritários e uso inadequado da força (HAMANN; GIANNINI; PEREIRA, 2019). Nesse ponto, ressalta-se a importância da atuação dessas representantes em denúncias de violência sexual e doméstica, tendo em vista, por exemplo, possíveis experiências pessoais e assimilação de identidade para com a vítima (BRASIL, 2017).

De maneira semelhante, Hamann, Giannini e Pereira (2019) tratam da pauta de mulheres em missões de paz em sua obra *Mulheres Brasileiras em Missões de Paz: a coragem em dados e relatos*. Nessa, as autoras não somente abrangem a participação das brasileiras nos contingentes das missões de paz, mas também das civis que trabalham nas missões por meio do Secretariado das Nações Unidas, conforme apresentado nas imagens abaixo.

ONU (2018-2019)

	Homens	Mulheres	% Mulheres	TOTAL
Civis no Secretariado	25.753	13.898	35,05%	39.651
Civis <u>brasileiros</u> no Secretariado	94	100	51,6%	194
Proporção dos brasileiros entre os civis do Secretariado	0,75%	0,72%	N/A	0,49%
Civis do Secretariado em missões de paz*	N/D	N/D	N/D	12.932
Civis brasileiros do Secretariado em missões de paz	16	8	33,3%	24
UNV em missões de paz	900	573	38,9%	1.473
UNV brasileiros em missões de paz	9	10	52,6%	19
Proporção de UNV brasileiros em missões de paz com relação a todos os UNV em missões de paz	1%	1,75%	N/A	1,29%
Total de civis (civis + UNV) brasileiros em missões de paz	25	18	41,8%	43

FONTE: HAMANN; GIANNINI; PEREIRA, 2019, P 25.

N/A - não se aplica ; N/D - não disponível

*Os dados gerais dos civis em missões de paz são referentes a maio de 2018 e só estão desagregados por tipo (nacional ou internacional) e não por sexo. Ver ONU/DPO (2019b) (2019c).

TABELA 3 - MISSÕES DE PAZ COM PARTICIPAÇÃO DE UNIFORMIZADAS BRASILEIRAS
 (2003-2018)

País/localidade	Missão de Paz	Total de uniformizadas brasileiras em cada missão	Importância relativa da missão para o grupo de uniformizadas brasileiras	Total de brasileiros uniformizados em cada missão	% de mulheres brasileiras frente ao total de brasileiros de cada missão
Haiti	MINUSTAH	299	86%	37.378	0,64%
Timor-Leste	UNMIT	9	3,2%	72	12,5%
Sudão do Sul	UNMISS	8	2,9%	94	8,5%
Líbano	UNIFIL	5	1,8%	3.666	0,14%
Côte d'Ivoire	UNOCI	4	1,4%	98	4,1%
Libéria	UNMIL	4	1,4%	39	10,3%
Guiné Bissau	UNIOGBIS	2	0,7%	20	10%
Sudão (Dargur)	UNAMID	2	0,7%	6	33,3%

Saara Ocidental	MINURSO	2	0,7%	104	1,9%
Sudão (Abyei)	UNISFA	1	0,4%	20	5%
República Centro-Africana	MINUSCA	1	0,4%	35	2,86%
Timor Leste	UNMISSET	1	0,4%	502	0,2%
Total		278	100%	42.034	0,66%

FONTES: HAMANN; GIANNINI; PEREIRA, 2019, P.9.

*O total de brasileiros em cada missão vai até setembro de 2018 e foi estimado por oficiais do Ministério da Defesa.

As perspectivas de gênero influenciaram fortemente na formulação da Resolução 1325 (2000), assim como no PNA brasileiro. Dentre elas destacam-se duas linhas: o feminismo liberal e o feminismo de *standpoint*. O feminismo liberal tem como carro-forte as noções de igualdade e representação das mulheres. Seus estudos analisam, principalmente, como a desigualdade e a falta de representação feminina impacta nas relações internacionais, abrangendo questões como o controle que os homens exercem sobre as mulheres, uma vez que essas, de forma geral, não são parte dos processos políticos de decisão – especialmente na área de segurança (ROSA, 2019).

Já o feminismo de *standpoint* apresenta a histórica exclusão de mulheres na luta política e em níveis de decisão da sociedade; sendo essa causada pela presença majoritária de homens em posições decisórias, além do conceito de identidade ser marcado principalmente por normas de masculinidade, criando um padrão adotado pelas próprias políticas de Estado (TICKNER, 1996).

Através da Resolução 1325 (2000), a perspectiva de gênero passa a assumir um papel mais central no que tange não somente às missões de paz, mas a todo o setor de segurança. Deste modo, a questão de gênero passa a ser tratada, também, no âmbito nacional através da implementação dos Planos Nacionais de Ação, fazendo com que as pautas defendidas por cada teoria feminista apresentada sejam facilmente identificáveis.

No PNA brasileiro é possível analisar uma influência feminista liberal em sua formulação, evidente no pilar Participação e em seus objetivos, como o aumento da atuação das mulheres no processo decisório e do contingente feminino das forças armadas. Também é possível notar a influência do feminismo de *standpoint*, explícita nos dois últimos pilares, ao tratar da difusão e aprofundamento do entendimento de gênero.

O plano especifica, ainda, as instituições líderes do processo de implementação de cada objetivo, sendo elas o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), o Ministério da Defesa (MD), o Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP) e as Forças Armadas brasileiras (BRASIL, 2017). Contudo, este não especifica a participação da sociedade civil no processo de implementação do plano.

Drumond e Rebelo (2018), em análise do PNA proposto pelo Brasil, mostram que é de extrema importância a criação desse documento com o objetivo de implementar a Resolução 1325 (2000) no país, por este simbolizar o compromisso normativo brasileiro. Entretanto, sua metodologia para implementação carece de ações substantivas e operacionais, o que pode dificultar o processo de concretização das metas, fazendo com que o PNA perca seu objetivo de agente de mudança. Assim, as autoras ressaltam a necessidade de apresentação de métodos eficazes para que suas finalidades sejam alcançadas.

Ademais, também apontam que apesar dos avanços trazidos pelo plano, *e.g.* como a formação de um grupo de trabalho com a participação do MD, MRE, MDH e do MJSP, da ONU Mulheres e da sociedade civil nacional, esses foram limitados. A participação da sociedade civil se deu através de uma única instituição, o Instituto Igarapé, o processo não foi tão transparente quanto inicialmente proposto e os eventos realizados durante a sua formulação, visando a incentivar a sensibilização da sociedade quanto ao tema, foram restritos – limitando assim o seu alcance (DRUMOND; REBELO, 2018).

Por fim, também são apontadas a falta de alinhamento claro e sinergia entre os pilares, além da falta de indicadores de resultado. O Plano menciona a divulgação de relatórios anuais sobre as medidas tomadas para alcançar os objetivos e atividades estipuladas por ele, assim como os avanços e desafios identificados, mas estes não foram encontrados pelas autoras.

3 CONCLUSÃO

O Plano Nacional de Ação representa um marco no debate sobre as questões de gênero no Brasil, sendo um importante passo para o desenvolvimento de uma sociedade mais igualitária. Entretanto, sua formulação e implementação não seriam possíveis sem que a sessão especial “Mulheres 2000: Igualdade

de gênero, desenvolvimento e paz para o século XXI” ocorresse, assim como a normatização dos tópicos discutidos nela através da Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Portanto, podemos ver uma clara relação sinérgica no processo normativo de formulação do Plano, que é criado como parte de um esforço internacional para aumentar o envolvimento de mulheres no processo decisório e participação na vida pública dado através da formulação dos Objetivos do Milênio, sua posterior substituição pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – em especial o ODS 5.

Contudo, enquanto o processo normativo se deu com determinado sucesso, o processo de implementação concreta do plano se demonstra falho: sua implementação carece de ações concretas para efetivação das metas estabelecidas no documento. Para além disso, a falta de representatividade da sociedade civil apresenta-se como um dos desafios a serem enfrentados, assim como a falta de transparência quanto à execução do plano.

Quanto à pergunta de partida “O PNA brasileiro propõe uma atuação sinérgica com as metas do objetivo de desenvolvimento sustentável nº 5?”, foi possível averiguar que existe uma sinergia normativa entre ambos, caracterizada por seu objetivo comum de inclusão das mulheres nos processos decisórios e de diminuir a desigualdade de gênero dentro do país e em todas as esferas, como forma de alcançar a paz por meio de um olhar mais atento às questões de gênero quando se observa o nexo entre segurança e desenvolvimento.

Contudo, quando se observa os resultados materiais da aplicação de ambos, a falta de indicadores, quantitativos e qualitativos, associados ao PNA, adicionada a dificuldade de se encontrar os relatórios que demonstrariam a eficácia da implementação do plano, fizeram com que fosse impossível averiguar a total aplicabilidade do plano. No que tange aos indicadores do ODS nº 5, disponibilizados pelo IPEA, a falta de atualização dos dados de execução das metas fez com que esses se tornassem inaplicáveis à presente pesquisa.

Deste modo, concluímos que o processo de implementação dos instrumentos normativos é falho, mas sua existência e aplicação oferecem possibilidade de mudança futura. E, com a expansão do Plano Nacional de Ação, associada à participação ativa de mulheres no processo de implementação do plano – principalmente através do único órgão da sociedade civil presente nas discussões, Instituto Igarapé – e a experiência adquirida durante o último biênio, espera-se que mudanças significativas possam ocorrer na implementação

do PNA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Marianna Restum Antonio de. **Potências Médias Emergentes e Uso da Força**: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012). 2020. 269 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Acesso em: 5 de março de 2021.

BRASIL. Ministro da Defesa (2019 - presente: Fernando Azevedo e Silva). **Discurso por ocasião da Conferência Ministerial Sobre Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Nova Iorque, março de 2019. 2 f. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/brazilian-statement-portuguese.pdf>. Acesso em: 5 de março de 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**. Brasília: Funag, 2017. 108 p. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/1209-Plano-Nacional-de-Acao-sobre-Mulheres-Paz-e-Seguranca.pdf>. Acesso em: 5 de março de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. CFA assina convênio para ajudar na implementação dos 17 ODS da ONU. **Imprensa CFA**, 17 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://cfa.org.br/cfa-assina-convenio-para-ajudar-na-implantacao-dos-17-ods-da-onu/>. Acesso em: 5 de março de 2021.

DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyra. **Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil**: uma revisão do plano nacional de ação. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. Acesso em: 5 de março de 2021.

ESTEVES, Paulo; SOUZA, Letícia Carvalho de. A Libéria e a construção do nexos entre segurança e desenvolvimento. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 22-45, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 de março de 2021.

FRITZ, Jan Marie. Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a necessidade de planos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 23, p. 340-353, abr. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 de março de 2021.

GIANNINI, Renata. **Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. Acesso em: 5 de março de 2021.

GIANNINI, Renata Avelar. **ODS 5 “ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E MENINAS SUSTENTÁVEL”**. 2019. In: Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais / Henrique Zeferino de Menezes (organizador). – João Pessoa: Editora UFPB, 2019. 310 p. ISBN 978-85-237-1457-4. Acesso em: 5 de março de 2021.

GOMES, Maíra Siman. **A “pacificação” como prática de “política externa” de (re)produção do self estatal**: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Tese (Doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2014. 271 p. Acesso em: 5 de março de 2021.

HAMANN, Eduarda; GIANNINI, Renata; PEREIRA, Pérola Abreu. **Mulheres Brasileiras Em Missões De Paz**: a coragem em dados e relatos. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. Acesso em: 5 de março de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). 5. Igualdade de Gênero. s.d. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods5.html>. Acesso em: 5 de março de 2021.

MACIEL, Tadeu Morato. **O PAPEL DO BRASIL NA “PACIFICAÇÃO” E RECONSTRUÇÃO DO ESTADO HAITIANO ATRAVÉS DA MINUSTAH**: a turva fronteira entre espaços de segurança nacionais e internacionais. 2018. Tese (Doutorado), UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. 2018. 432p. Acesso em: 5 de março de 2021.

MOURA, Tatiana. **Mulheres e Consolidação da Paz**. Revista Janus. 2005. Disponível em: http://www.janusonline.pt/arquivo/2005/2005_4_2_15.html. Acesso em: 5 de março de 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel#:~:text=%20Agenda%202030%20para%20o%20Desenvolvimento%20Sustentável%20,pobreza%20e%20a%20fome%20em%20todos...%20More%20>. Acesso em: 5 de março de 2021.

PAIVA, Camila de Almeida. **Maior inserção de militares do segmento feminino do EB em missões de paz sob a égide da ONU**. 2018. 35 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Ciências Militares, Escola de Formação Complementar do Exército/Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3139>. Acesso em: 5 de março de 2021.

ROSA, Karen Susan da. **Perspectivas feministas e de gênero nas Relações Internacionais**: ponderações sobre a trajetória destas abordagens nos estudos de paz e segurança. 2019. 15 f. Monografia (Especialização) - Curso de Relações Internacionais Contemporâneas, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019. Acesso em: 5 de março de 2021.

SILVA, Sthefanie Aguiar da Silva. **O papel das mulheres brasileiras na promoção de desenvolvimento sustentável internacional através do 5º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas**. 2018. 107 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Relações Internacionais, Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2018. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/10826/1/TCC%20-%20STHEFANIE%20AGUIAR%20DA%20SILVA%20-%20RI%2020182.pdf>. Acesso em: 5 de março de 2021.

TICKNER, Judith Ann. **Identity in International Relations Theory**: feminist perspectives. In: LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friedrich (org.). The return of culture and identity in IR theory. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996. p. 157-162. Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Parliaments as partners supporting the women peace and security agenda**. Oslo: Oslo Governance Center, 2019. 51 p. Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS. An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. Report of the Secretary-General, adotado pelo Summit Meeting of the Security Council, **A/47/277**, January 1992. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf. Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1325 (2000)**. 31 de outubro de 2000. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/S/RES/1325(2000)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1327 (2000)**. 13 de novembro de 2001. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1327\(2000\)](https://undocs.org/S/RES/1327(2000)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1366 (2001)**. 30 de agosto de 2001. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1366\(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1366(2001)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1408 (2002)**. 06 de maio de 2002. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1408\(2002\)](https://undocs.org/S/RES/1408(2002)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1820 (2008)**. 19 de junho de 2008. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1820\(2008\)](https://undocs.org/S/RES/1820(2008)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1888 (2009)**. 30 de setembro de 2009. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1888\(2009\)](https://undocs.org/S/RES/1888(2009)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1889 (2009)**. 05 de outubro de 2009. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1889\(2009\)](https://undocs.org/S/RES/1889(2009)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution1960 (2010)**. 16 de dezembro de 2010. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1960\(2010\)](https://undocs.org/S/RES/1960(2010)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2106 (2013)**. 24 de junho de 2013. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2106\(2013\)](https://undocs.org/S/RES/2106(2013)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2122 (2013)**. 18 de outubro de 2013. Disponível em: [https://undocs.org/en/S/RES/2122\(2013\)](https://undocs.org/en/S/RES/2122(2013)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2242 (2015)**. 13 de outubro de 2015. Disponível em: [https://undocs.org/en/S/RES/2242\(2015\)](https://undocs.org/en/S/RES/2242(2015)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2331 (2016)**. 20 de dezembro de 2016. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2272\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2272(2016)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2467 (2019)**. 23 de abril de 2019. Disponível em: [https://undocs.org/en/S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2467(2019)). Acesso em: 5 de março de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2493 (2019)**. 29 de outubro de 2019. Disponível em: [https://undocs.org/en/S/RES/2493\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2493(2019)). Acesso em: 5 de março de 2021.