



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA- UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**BÁRBARA LETÍCIA ARAÚJO FERREIRA DE MENDONÇA**

**MULHERES, PAZ E SEGURANÇA: UM OLHAR SOBRE O PLANO DE AÇÃO  
BRASILEIRO E A EFETIVAÇÃO DA TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS DAS  
MULHERES EM SITUAÇÃO DE CONFLITOS ARMADOS**

**JOÃO PESSOA  
2020**

**BÁRBARA LETÍCIA ARAÚJO FERREIRA DE MENDONÇA**

**MULHERES, PAZ E SEGURANÇA: UM OLHAR SOBRE O PLANO DE AÇÃO  
BRASILEIRO E A EFETIVAÇÃO DA TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS DAS  
MULHERES EM SITUAÇÃO DE CONFLITOS ARMADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação em Direito de João  
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal da Paraíba como  
requisito parcial da obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ms. Giorgia Petrucce  
Lacerda e Silva Abrantes.

**JOÃO PESSOA**  
**2020**

**Catálogo na publicação Seção de  
Catálogo e Classificação**

M539m Mendonça, Barbara Leticia Araujo Ferreira de.

Mulheres, Paz e Segurança: um olhar sobre o Plano de  
Ação Brasileiro e a efetivação da tutela dos direitos  
humanos das mulheres em situação de conflitos armados /  
Barbara Leticia Araujo Ferreira de Mendonça. - João  
Pessoa, 2021.

76f. : il.

Orientação: Giorggia Petrucce Lacerda e Silva Abrantes.  
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

UFPB/CCJ

CDU 32

**BÁRBARA LETÍCIA ARAÚJO FERREIRA DE MENDONÇA**

**MULHERES, PAZ E SEGURANÇA: UM OLHAR SOBRE O PLANO DE AÇÃO  
BRASILEIRO E A EFETIVAÇÃO DA TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS DAS  
MULHERES EM SITUAÇÃO DE CONFLITOS ARMADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação em Direito de João  
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal da Paraíba como  
requisito parcial da obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ms. Giorgia Petrucce  
Lacerda e Silva Abrantes.

**DATA DA APROVAÇÃO:** 04/12/2020

**BANCA EXAMINADORA:**

**Prof<sup>a</sup>. Ms. GIORGGIA PETRUCCE LACERDA E SILVA ABRANTES  
(ORIENTADORA)**

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. ANA ADELAIDE GUEDES PEREIRA ROSA LIRA  
(AVALIADORA)**

**Prof<sup>a</sup>. Ms. MELISSA GUSMÃO RAMOS  
(AVALIADORA)**

Dedico este trabalho à memória do meu tio Eumael Rodrigues Ferreira Júnior, meu grande incentivador e o melhor professor de metodologia que eu poderia ter tido; graças a ele, cheguei até aqui. Ele pode não estar fisicamente ao meu lado na entrega do meu Trabalho de Conclusão de Curso, como tanto se esperava, mas sempre estará no meu coração e na minha memória.

## AGRADECIMENTOS

“Porque dEle e por Ele, e para Ele, são todas as coisas.” (Romanos 11:36). A única maneira pela qual eu poderia começar estes agradecimentos é rendendo graças ao meu Deus, o autor e consumidor da vida e que é a própria vida em mim. A Ele seja dada toda honra, glória e louvor, porque sem Ele eu jamais teria chegado até aqui, pois nEle encontrei minha força, meu norte, meu refúgio e o meu destino. Hoje, posso testemunhar Sua fidelidade e bondade ao me permitir realizar o sonho de concluir o curso de graduação.

Louvo a Deus também por ter me abençoado com a melhor família que eu poderia ter. Agradeço aos meus pais, Érica e João Itacir, por tanto esforço empenhado nos meus estudos e formação; à minha avó Ângela, por todo carinho e cuidado; ao meu tio Júnior (*in memoriam*) por todos os ensinamentos e amor; essa vitória é nossa! Eu jamais teria chegado até aqui se não fosse pelo esforço, investimento, tempo gasto, dedicação e amor de vocês, por isso, espero continuar honrando-lhes com meus estudos e meu trabalho. Obrigada por confiarem em mim e estarem constantemente fazendo crer no meu potencial e no meu propósito.

Agradeço às minhas irmãs, Marina e Eloá, que são os melhores presentes que Deus poderia ter me dado. Obrigada por serem minha alegria e motivação diária! Agradeço também ao meu primo/irmão Kauã por todo o companheirismo e auxílio. Agradeço aos meus amigos, que trazem leveza e cumplicidade à minha vida. E não poderia deixar de mencionar todos os professores e chefes de estágio que deram importantes contribuições para a minha formação acadêmica, profissional e pessoal; principalmente, agradeço à minha orientadora Giorgia Petrucce, que desde o primeiro período da faculdade tem sido uma verdadeira amiga; certamente, levarei essa amizade por toda a minha vida.

Eu finalizo um importante ciclo na certeza de que fiz o melhor que pude e entreguei a minha melhor versão nos corredores do Centro de Ciências Jurídicas, como discente, extensionista, pesquisadora, membro do diretório acadêmico, intercambista, mas, principalmente, como a Bárbara; ingressei na UFPB uma menina recém-saída do ensino médio e, hoje, saio uma mulher mais madura e dotada de vasto aprendizado, graças ao ensino público federal. É um ciclo que se fecha para que outro comece; finalmente, me sinto preparada para encarar os próximos desafios que virão: com a Graça de Deus me tornando forte e corajosa, eu creio que o mundo é pequeno para mim e para tudo o que me tornarei. Ao mundo e avante!

“Enquanto as nações estiverem divididas, haverá guerra, quando se unirem, virá o reino da paz. Enquanto a mulher estiver só, será sempre o ser frágil que flutua à mercê das circunstâncias, quando se unirem, elas tornar-se-ão uma grande força.”.

*Bertha Lutz.*

## RESUMO

A presente monografia tem como cerne a investigação que se faz acerca do papel desempenhado pelo Brasil na implementação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” anunciada pela Organização das Nações Unidas e, particularmente, a análise relativa ao seu plano nacional de ação. A referida agenda foi criada como resposta à aprovação da Resolução nº 1.325/2000, que inaugurou o debate a respeito da promoção da igualdade de gênero em ações relacionadas à paz e à segurança internacionais, bem como fomenta o reconhecimento das mulheres como promotoras de efetivas ações enquanto agentes de transformação dos cenários de guerra. A discussão que norteia a tutela dos direitos humanos das mulheres indica a relevância jurídico-acadêmica e social do tema, de modo que é salutar o destaque das singularidades em que meninas e mulheres estão inseridas, principalmente aquelas sujeitas aos conflitos armados ainda sem solução de continuidade. O objetivo geral da pesquisa reside na investigação sobre a participação brasileira na implementação da referida agenda e a contribuição prestada à promoção da igualdade de gênero e proteção de mulheres e meninas submetidas à realidade de conflito, a fim de compreender os entraves presentes e as soluções cabíveis para a efetivação da Resolução nº 1.325/2000 e, mais especificamente, pretende-se: apresentar noções gerais acerca dos direitos humanos das mulheres; expor o histórico de criação da agenda MPS; avaliar o conteúdo e alcance do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança; e, finalmente, apontar os principais obstáculos enfrentados pelo Brasil diante da efetivação da dita agenda, bem como algumas soluções hábeis a promover o deslinde da questão. A pesquisa é de natureza jurídico-dogmática, uma vez que se propõe ao estudo das premissas atinentes à regulamentação jurídico-normativa da agenda MPS, à luz dos dispositivos internacionais, constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria; então, o trabalho foi dividido em três capítulos que tratarão, respectivamente: da tutela dos direitos humanos, principalmente, das mulheres; da exposição do conteúdo da agenda “Mulheres, Paz e Segurança”; e da análise do Plano de Ação Brasileiro. Destarte, recorre-se ao emprego do método de abordagem hipotético-dedutivo, perfazendo-se estudo crítico acerca dos posicionamentos doutrinários e das legislações internacionais e nacionais a respeito do tema, e ao uso de métodos de procedimento histórico, comparativo e interpretativo e da técnica de pesquisa bibliográfica e documental para coleta de dados, tendo como resultado que a adoção do PNA para implementação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” demonstra que o Brasil assumiu uma postura ativa, integrando o referido debate em âmbito doméstico e anuindo ao teor dos objetivos internacionais postos sobre a matéria; apesar disso, o plano nacional de ação brasileiro ainda não alcançou executabilidade prática e conclui-se, forçosamente, que o Brasil precisa tomar medidas para enfrentar os impasses estruturais postos diante deste mister, inclusive a partir da necessária retomada da presença brasileira nos debates do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a agenda “Mulheres, Paz e Segurança”.

**Palavras-chave:** Direito Internacional. Direitos Humanos das Mulheres. Conflitos Armados. Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Plano Nacional de Ação Brasileiro.



## ABSTRACT

This Project intends to shed light on the role played by Brazil in the implementation of the “Women, Peace and Security” agenda announced by the United Nations and, in particular, the analysis to the approval of Resolution 1325/2000. This opened the debate regarding the promotion of gender equality in actions related to international peace and security, as well as promoting the recognition of women as promoters of effective actions as agents of transformation of war scenarios. The discussion that guides the protection of women’s human rights indicates the legal, academic and social relevance of the theme, in that the importance of highlighting the singularities in which girls and women are into, especially those in the armed conflicts. The main goal of this research is to analysis the Brazilian participation in the implementation of the mentioned agenda and the contribution given to the promotion of gender equality and protection of women and girls submitted to the reality of conflict. In addition of, it is valuable to understand the present obstacles and the appropriate solutions for the implementation of Resolution 1325/2000. Moreover, it is intended: to present general notions about the human rights of women; expose the history of creation of the WPS agenda; evaluate the content of the National Action Plan on Women, Peace and Security; and, finally, to point out the main obstacles faced by Brazil’s implementation of this agenda, as well as some solutions that are capable of promoting the issue’s resolution. The research is of a juridical-dogmatic nature, as it proposes to study the premises concerning the legal-normative regulation of the WPS agenda. In the light of international, constitutional and infra-constitutional provisions that govern the matter, the work was then divided into three chapters that will deal respectively: with the protection of human rights, mainly of women’s rights; the presentation of the content of the WPS agenda; and the analysis of the Brazilian Action Plan. Therefore, it used the hypothetical-deductive approach method, making a critical study about the doctrinal positions, international and national legislation on the subject. The use of historical procedure methods were also evident, such as: comparative, interpretative, bibliographic and documented research techniques for data collection. The result of this being the adoption of the NAP for the implementation of the WPS agenda, demonstrating that Brazil has taken an active role - through the integration of the aforementioned debate as a domestic affair and complying with the content of the international objectives on the matter. However, the Brazilian NAP has not yet reached practical feasibility and therefore it must be concluded that Brazil needs to take measures to face the structural impasses posed by this issue, emphasizing the reintegration of Brazil in this international debate, especially in the United Nations Security Council.

**Keywords:** International Law. Women’s Human Rights. Armed Conflicts. Women, Peace and Security Agenda. Brazilian’s National Action Plan.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 – Infográfico que ilustra os países que já adotaram seus respectivos planos de ação, com marcação da ordem cronológica de elaboração..... | 41 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEDAW – CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

CPLP – COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

CSNU – CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

EC – EMENDA CONSTITUCIONAL

MINUSTAH – MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO NO HAITI

MONUSCO – MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGU

MPS – MULHERES, PAZ E SEGURANÇA

OEА – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

OMP – OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

OSCE – ORGANIZAÇÃO PARA SEGURANÇA E COOPERAÇÃO EUROPEIA

OTAN – ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE

PAP – PLANO DE AÇÃO DE PEQUIM

PNA – PLANO NACIONAL DE AÇÃO

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

TPI – TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

UA – UNIÃO AFRICANA

UNIFIL – UNITED NATIONS INTERIM FORCE IN LEBANON

## SUMÁRIO

|                                                                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                  | <b>11</b> |
| <b>2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E A TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES .....</b>                   | <b>15</b> |
| 2.1 NOÇÕES GERAIS DE DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS .....                                   | 15        |
| 2.2 DIREITOS HUMANOS NO BRASIL .....                                                                                       | 21        |
| 2.3 OS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES .....                                                                                 | 25        |
| <b>3 A RESOLUÇÃO Nº 1.325/2000 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS E A AGENDA “MULHERES, PAZ E SEGURANÇA” .....</b> | <b>31</b> |
| 3.1 OS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE GUERRA .....                                                           | 31        |
| 3.2 A RESOLUÇÃO Nº 1.325/2000 E A AGENDA “MULHERES, PAZ E SEGURANÇA” .....                                                 | 37        |
| 3.3 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA “MULHERES, PAZ E SEGURANÇA” .....                                              | 41        |
| <b>4 OS PLANOS NACIONAIS DE AÇÃO E A RESPOSTA BRASILEIRA.....</b>                                                          | <b>46</b> |
| 4.1 A ELABORAÇÃO DE PLANOS NACIONAIS DE AÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA “MULHERES, PAZ E SEGURANÇA” .....              | 46        |
| 4.2 O PLANO DE AÇÃO BRASILEIRO .....                                                                                       | 51        |
| 4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO BRASILEIRO: IMPASSES E SUA RESPECTIVA TRANSPOSIÇÃO .....                              | 59        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                         | <b>66</b> |
| <b>6 REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                 | <b>70</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Em 31 de outubro de 2000, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou por unanimidade a Resolução nº 1.325, que dispõe sobre Mulheres, Paz e Segurança. A partir desta resolução, pela primeira vez, houve a promoção da igualdade de gênero em ações relacionadas à paz e à segurança, em concordância com o princípio basilar das mesmas relações internacionais, inserido no preâmbulo da Carta Constitutiva da Organização, qual seja, o princípio da igualdade.

Além de promover a igualdade de gênero, esta resolução fomenta o reconhecimento das mulheres como promotoras de efetivas ações na busca pela paz e como agentes de transformação dos cenários de guerra, além de facultar a identificação dos diferentes impactos que os conflitos armados exercem sobre meninas e mulheres. Com efeito, a edição do referido documento possibilitou a criação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, no âmbito das Nações Unidas, a qual foi incorporada na pauta multilateral desta organização como uma resposta à integração de uma série de documentos legislativos internacionais que versavam sobre a proteção dos direitos humanos das mulheres, bem como, de molde a retratar a preocupação da comunidade internacional com o afastamento da violência sofrida por meninas e mulheres sujeitas aos malefícios próprios de áreas onde há conflitos armados.

Destarte, a referida agenda consiste em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, lançadas com o propósito de fortalecer o sistema de proteção aos direitos humanos das mulheres em situação de guerra e estimular a participação feminina na tomada de decisões antes, durante e após os conflitos. O protagonismo que traduz a Resolução nº 1.325/2000, torna fulcral a agenda “Mulheres, Paz e Segurança” para a comunidade internacional e provoca os Estados-membros a adotarem políticas domésticas, a fim de viabilizar a sua efetivação em âmbito nacional.

Com vistas a garantir uma bem-sucedida implementação da agenda MPS, o Conselho de Segurança, exercendo o seu papel de responsável primário pela promoção da paz e da segurança internacionais, recomendou que os Estados elaborassem Planos Nacionais de Ação (PNAs) ou outras estratégias no âmbito doméstico; por intermédio destes planos, dotar-se-iam as nações de ferramentas que possibilitariam a materialização de políticas no âmbito nacional, tudo em concordância com as recomendações internacionais.

Os PNAs não só beneficiam os países em situação de conflito e pós-conflito, mas também podem favorecer nações que não têm histórico recente de guerra civil, isto é, tais planos

podem identificar e monitorar a prática de determinadas atividades locais e definir metas e padrões para a política interna e externa do país. Sob esta perspectiva, é imperativa a observação da atuação do Brasil frente à temática, bem como a análise dos esforços compelidos para o estabelecimento da agenda MPS através de seu plano nacional de ação, haja vista a sua condição de *global actor* e do prestígio que as iniciativas brasileiras fazem repercutir perante o resto do mundo.

A discussão é realmente significativa, tendo em vista que a política externa brasileira influencia fortemente a persecução dos objetivos centrais das Nações Unidas e as iniciativas de preservação da paz e da segurança internacionais. Ademais, o debate que norteia a tutela dos direitos humanos das mulheres e meninas vítimas dos conflitos armados, é essencial à luta pela real efetivação das medidas de proteção especificamente destinadas às mulheres. É crucial destacar as situações de risco nas quais as mulheres estão inseridas em todo o mundo, para que se alcance uma plena igualdade de gênero, favorecida pela pesquisa, compreensão e informação a ser fornecida sobre os dispositivos e agendas que versam sobre os direitos humanos das mulheres já disponíveis.

À vista disso, a problemática central desta pesquisa é a seguinte: considerando a atuação brasileira no campo multilateral de promoção da paz e segurança internacionais, o Brasil tem desempenhado um papel satisfatório na efetivação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança? O problema admite, como hipótese previamente formulada, que: a adoção do Plano Nacional de Ação para a implementação da Resolução nº 1.325/2000, demonstra que o Brasil assumiu uma postura ativa frente ao debate internacional sobre a efetivação da tutela dos direitos humanos das mulheres em situação de guerra.

O que se pretende, pois, é confirmar ou infirmar a referida hipótese e, além disso, apontar os principais entraves e as possíveis soluções cabíveis, diante do necessário deslinde do problema a ser examinado. Ademais, é premente expor e contribuir para a difusão da pauta referente à agenda MPS, proporcionando o fortalecimento da cooperação entre Estado e sociedade civil; assim, o objetivo geral desta investigação é analisar a implementação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” em âmbito nacional; para tanto, observar-se-á o plano nacional de ação redigido em 2017, sob liderança do Ministério das Relações Internacionais.

Destarte, intenta-se averiguar a contribuição brasileira prestada à promoção da igualdade de gênero e proteção de mulheres e meninas sujeitas às situações de conflitos armados, a fim de compreender-se o inteiro teor das respostas já conferidas à matéria e evidenciar os entraves e soluções cabíveis diante da necessária efetivação da agenda MPS.

Nesse diapasão, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: apresentar noções

gerais acerca da tutela dos direitos humanos e do direito internacional dos direitos humanos, enfatizando a especificidade concernente aos direitos humanos das mulheres; salientar a peculiaridade do modo como os conflitos armados repercutem na vida das meninas e mulheres a elas sujeitas, bem como evidenciar a importância desta discussão na pauta internacional e doméstica; expor o histórico, finalidade e objetivos da criação da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, enfatizando o protagonismo da Resolução nº 1.325/2000; avaliar o conteúdo e o alcance do plano de ação brasileiro sobre mulheres, paz e segurança e discutir a respeito dos esforços brasileiros postos na efetivação dos compromissos da agenda, apontando os principais entraves enfrentados para o seu pleno cumprimento e as soluções aplicáveis ao problema.

No intuito de alcançarem-se os objetivos propostos, a pesquisa que se pretende realizar terá natureza jurídico-dogmática, uma vez que se propõe ao estudo da regulamentação jurídico-normativa das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que compõem a agenda MPS - dando ênfase à Resolução nº 1.325/2000 -, à luz dos dispositivos internacionais, constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria. Destarte, ao longo do trabalho, far-se-á uso do método de abordagem hipotético-dedutivo, a fim de analisarem-se os posicionamentos existentes acerca desta matéria e ao final, confirmar ou infirmar as hipóteses previamente formuladas e apontar possíveis soluções para o problema posto.

No que tange aos métodos de procedimento, utilizar-se-á o método histórico, com o fito de apontar a evolução havida no cenário internacional - que constitui a base do objeto da pesquisa -; bem como o método de estudo comparativo, para a análise de preceitos internacionais e legais, dos entendimentos formulados por órgãos multilaterais (como as Nações Unidas) e posicionamentos da política externa e interna brasileira; optar-se-á também pelo uso do método interpretativo. As técnicas de coleta de dados terão natureza documental-indireta e serão consolidadas a partir de pesquisa bibliográfica que proporcione a consubstanciação do referencial teórico, composto por livros, artigos científicos, periódicos, legislação e tudo o mais que sirva como base de dados a ser utilizada no decorrer da pesquisa.

A monografia será dividida em três capítulos: o primeiro apresentará uma sucinta discussão a respeito da proteção e promoção dos direitos humanos, com ênfase aos direitos humanos das mulheres; far-se-á um breve histórico acerca do desenvolvimento da matéria e da consolidação do direito internacional dos direitos humanos, bem como, buscar-se-á expor a integralização desta pauta no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, atentar-se-á para a construção da pauta atinente à salvaguarda dos direitos humanos das mulheres, realçando-

se a construção legislativa internacional e nacional sobre a temática.

O segundo capítulo propõe-se à análise da agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, relevando-se a construção internacional que culminou na aprovação da Resolução nº 1.325/2000, pelo que pretende-se identificar as vicissitudes que acometem a vida de meninas e mulheres que vivem sob influência de zonas de conflitos armados, atentando-se às graves violações impostas aos direitos humanos destas populações femininas e aos desafios que urge sejam superados, ante a pretensão de plena efetivação desta agenda.

O terceiro capítulo trará, de maneira mais precisa, o debate referente à problemática posta, analisando-se a elaboração dos planos de ação para implementação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, a evolução da construção dos planos no cenário internacional, bem como o importante papel a ser desempenhado por tais ferramentas para, em seguida, detalhar-se o processo de elaboração do plano de ação brasileiro, de maneira a indicar quais os principais objetivos assumidos pelo Brasil, perfazendo-se as devidas considerações acerca da efetivação do plano brasileiro, através da exposição dos impasses atinentes ao avanço da temática; nesse diapasão, o resultado esperado, decorrente do alcance dos objetivos propostos e da confirmação (ou não) da hipótese previamente formulada, e a identificação e fornecimento de possíveis caminhos a serem trilhados para a solução deste imbróglio.



## 2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E A TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

A proteção e promoção dos direitos humanos, como é cediço, estão ambas elencadas entre as pautas essenciais e norteadoras das relações nacionais e internacionais. O princípio da dignidade da pessoa humana, por sua vez, é um dos fundamentos axiológicos da existência de qualquer Estado de Direito e a sua observância é uma real preocupação, manifesta pela maioria dos Estados nacionais.

Não obstante sua evidente importância, nem sempre houve a tutela e o reconhecimento dos Direitos Humanos como um objeto específico de estudo. Além disso, não haviam sido delimitados seus fundamentos e abrangência, contudo, diante das atrocidades cometidas durante as guerras mundiais, a comunidade internacional reconheceu a necessidade de ofertar uma resposta à altura das violações à integridade e dignidade humana sucedidas. A partir daí, surge o Direito Internacional dos Direitos Humanos, cuja ramificação inclui os direitos humanos das mulheres, discussão central a ser exposta neste capítulo.

### 2.1 NOÇÕES GERAIS DE DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

O ponto de partida desta pesquisa é o debate sobre a real efetivação da tutela dos direitos humanos, especialmente, das mulheres; no seguimento, destarte, analisar-se-á o conceito dos Direitos Humanos e a sua evolução, tanto no âmbito da comunidade internacional quanto no seio do direito interno brasileiro.

Paulo Henrique Portela<sup>1</sup> define os direitos humanos “...como aqueles direitos essenciais para que o ser humano seja tratado com a dignidade que lhe é inerente e aos quais fazem jus todos os membros da espécie humana, sem distinção de qualquer espécie.”. André de Carvalho Ramos, por sua vez, entende que “os direitos humanos consistem em um conjunto de direitos considerados indispensáveis para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade”<sup>2</sup>, conceito umbilicalmente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento axiológico do Estado de Direito, conferindo unidade aos direitos fundamentais.

---

<sup>1</sup> PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário*. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 978.

<sup>2</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 24.

A garantia de fruição plena desses direitos, visto serem inerentes a todos os seres humanos exclusivamente em razão de sua condição humana, passou a ser um dos principais fins estatais e, atualmente, um dos papéis essenciais do Estado, qual seja, o de assegurar a proteção e promoção dos direitos humanos; o próprio ideário de Estado de Direito rege-se pela observância dos direitos inerentes à pessoa humana.

André de Carvalho Ramos explica que os direitos humanos representam valores essenciais que são, implícita ou explicitamente, dispostos nas cartas constitucionais dos Estados ou nos tratados internacionais<sup>3</sup>. Nesse sentido, o autor<sup>4</sup> explica que há diferentes maneiras de implementação da tutela dos direitos humanos, podendo ser pelo ponto de vista subjetivo (implementação de incumbência estatal ou individual), ou objetivo (cuja incumbência exige e realização ou não de determinada ação).

Valerio Mazzuoli<sup>5</sup>, em complemento, afirma que “...os direitos humanos se fundamentam no valor-fonte do Direito que se atribui a cada pessoa humana pelo simples fato de sua existência.”. Com efeito, para o autor os direitos humanos fundam-se em três princípios basilares:

1) o da inviolabilidade da pessoa, cujo significado traduz a ideia de que não se pode impor sacrifícios a um indivíduo em razão de que tais sacrifícios resultarão em benefícios a outras pessoas; 2) o da autonomia da pessoa, pelo qual toda pessoa é livre para a realização de qualquer conduta, desde que seus atos não prejudiquem terceiros; e, 3) o da dignidade da pessoa, verdadeiro núcleo-fonte de todos os demais direitos fundamentais do cidadão, por meio do qual todas as pessoas devem ser tratadas e julgadas de acordo com os seus atos, e não em relação a outras propriedades suas não alcançáveis por eles.

Outrossim, parte da doutrina entende pela existência de gerações ou dimensões de direitos humanos, apontando para uma progressão histórica de sua afirmação no mundo. Destarte, alguns autores têm predileção pelo uso do termo dimensões em detrimento da palavra gerações, que poderia levar o estudioso à falsa ideia de uma categorização dos direitos humanos; entretanto, parte expressiva da doutrina rechaça tal classificação, sob a justificativa da indivisibilidade desses direitos.

Valerio Mazzuoli<sup>6</sup>, então, leciona que “...os direitos humanos contemporâneos não se dividem ou sucedem em “gerações”, mas se conjugam e se fortalecem em prol dos direitos de

<sup>3</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 25.

<sup>4</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 25.

<sup>5</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1253.

<sup>6</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1254.

cada ser humano.”. Paulo Henrique Portela<sup>7</sup> entende, nesse mesmo sentido, que “...a categorização dos direitos humanos em gerações fere a indivisibilidade e a interdependência desses direitos, abrindo a possibilidade de que prevaleça uma visão fragmentária e hierarquizada dos direitos humanos (...).”.

Em contraposição, o constitucionalista Paulo Bonavides<sup>8</sup> anota que os direitos humanos foram incorporados na ordem institucional mediante processo cumulativo e qualitativo e, para ele, há cinco gerações de direitos humanos. A primeira corresponde aos direitos de primeira geração, que seriam os direitos civis e políticos ou direitos da liberdade. A segunda se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais, exigindo uma prestação positiva do Estado para a sua concretização. A terceira geração, por sua vez, condiz com os direitos de fraternidade, ditos de caráter difuso e concernentes ao direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Além disso, Paulo Bonavides<sup>9</sup> defende, ainda, a existência de uma quarta geração de direitos humanos, advinda da globalização, sendo estes os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. O jurista então aponta para uma quinta geração de direitos humanos, cuja única expressão é o direito à paz. Por conseguinte, afirma que “...a dignidade jurídica da paz deriva do reconhecimento universal que se lhe deve enquanto pressuposto qualitativo da convivência humana, elemento de conservação da espécie, reino de segurança dos direitos.”.<sup>10</sup>

Não obstante, a pesquisa adota a perspectiva defendida por Cançado Trindade<sup>11</sup>, que alude que a categorização dos direitos humanos em gerações corresponde a uma visão atomizada ou fragmentada destes últimos tempos; para ele, “...o que testemunhamos é o fenômeno não de uma sucessão, mas antes da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, a revelar a natureza complementar de todos os direitos humanos.”.

Outrossim, Paulo Henrique Portela<sup>12</sup> afirma que uma de suas características fundamentais é a universalidade, isto é, os direitos humanos se estendem a todos os membros

<sup>7</sup> PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 991.

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 563.

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 570.

<sup>10</sup> BONAVIDES, Paulo. *O direito à paz como direito fundamental de quinta geração*. Revista Interesse Público, v. 8, n. 40, p. 19-22, nov./dez 2006.

<sup>11</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 53.

<sup>12</sup> PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 981.

da espécie humana, sem distinção de gênero, raça, cor, nacionalidade, religião, orientação sexual ou qualquer outra condição. Inclusive, o artigo 1º da Carta das Nações Unidas (1945)<sup>13</sup>, instrumento normativo que rege o sistema multilateral da ONU, estabelece como propósito da organização:

Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Nesse diapasão, Valerio Mazzuoli<sup>14</sup> elenca, juntamente à universalidade, as características dos direitos humanos: a historicidade, a essencialidade, a irrenunciabilidade, a inalienabilidade, a inexauribilidade, a imprescritibilidade, a vedação do retrocesso. Além dessas, o autor pondera que outras características podem ser agregadas, provenientes de declarações e resoluções internacionais, tais como: a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relacionariedade.

É de ver-se que não há como precisar um limite temporal exato para o nascimento da disciplina jurídica dos direitos humanos. Pelo contrário, o que a *práxis* ensina é que há uma progressão de discussões que baseiam à consagração de novos diplomas normativos. André de Carvalho Ramos<sup>15</sup> é extremamente assertivo quando explica que:

No caso dos direitos humanos, o seu cerne é a luta contra a opressão e busca pelo bem-estar do indivíduo; consequentemente, suas “ideias-âncoras” são refeentes à justiça, igualdade e liberdade, cujo conteúdo impregna a vida social desde o surgimento das primeiras comunidades humanas.

Com efeito, entender o amadurecimento da tutela dos direitos humanos é importante para que possa se detectar padrões de continuidade que expressam valores relacionados à concepção atual dos direitos humanos. Não obstante, André de Carvalho Ramos<sup>16</sup> alerta que “não se pode medir épocas distantes da história da humanidade com a régua do presente”. Isto é, existem padrões de comportamento condizentes ao pensamento de determinadas épocas, que, atualmente, são repudiáveis.

Apesar de a universalização dos direitos humanos ainda ser, como dito pelo célere

<sup>13</sup> NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco: Nações Unidas, 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm). Acesso em: 24 de set. 2020. Art. 1º, III.

<sup>14</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1254.

<sup>15</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 28.

<sup>16</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 28.

professor paulista<sup>17</sup>, “uma obra inacabada”, tem-se como marco temporal para esta disciplina jurídica a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Após a Segunda Guerra Mundial, indiscutivelmente, os direitos humanos alcançaram outro patamar. O holocausto e as graves violações à dignidade da pessoa humana despertaram na comunidade internacional uma real preocupação quanto à criação de um sistema internacional de proteção da dignidade da pessoa humana, de modo a impedir que violações sem precedentes voltassem a acontecer.

Destarte, Paulo Henrique Portela<sup>18</sup> pontua que a soberania nacional perdeu seu caráter absoluto e, atualmente, limita-se pela obrigação de os Estados garantirem aos indivíduos que estão sob sua jurisdição o gozo de um catálogo de direitos consagrados em tratados e deveras sofre restrições decorrentes da submissão estatal à fiscalização dos órgãos internacionais competentes, na medida em que se sujeitem à sua jurisdição.

As normas de direitos humanos alcançaram relevância tal que tornaram-se um “...imperativo superior de proteção da pessoa.”<sup>19</sup>. Sob essa égide, consagra-se o Direito Internacional dos Direitos Humanos (*International Human Rights Law*), com fundamento na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Para Valerio Mazzuoli<sup>20</sup>, “...o Direito Internacional dos Direitos Humanos é aquele que visa proteger todos os indivíduos, qualquer que seja a sua nacionalidade e independente do lugar onde se encontrem.”.

Paulo Henrique Portela<sup>21</sup>, explica que “...o objeto do Direito Internacional dos Direitos Humanos é justamente a proteção e a promoção da dignidade humana em caráter universal.”. O autor é quem fornece o conceito adotado nessa pesquisa, ensinando que:

O Direito Internacional dos Direitos Humanos é o ramo do Direito Internacional que visa a proteger e promover a dignidade humana em todo o mundo, consagrando uma série de direitos dirigidos a todos os indivíduos sem distinção de qualquer espécie, inclusive de nacionalidade ou do Estado onde a pessoa se encontre.

Ante o marco da Segunda Guerra Mundial e dos esforços despendidos para reorganização da comunidade internacional, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), voltada a promoção da paz, da segurança internacional e da cooperação entre os

<sup>17</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 28.

<sup>18</sup> PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 1003.

<sup>19</sup> PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 999.

<sup>20</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1263.

<sup>21</sup> PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 999.

povos. A aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) deu ensejo à produção de vários tratados internacionais focados na questão da proteção da dignidade da pessoa humana, tais como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) etc.

Com efeito, à medida em que foram produzidos esses instrumentos, mais tarde, começaram a surgir tratados internacionais versando sobre direitos humanos específicos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1966), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1979), a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2007) etc.

A proteção internacional dos direitos humanos, pois, estrutura-se ao redor de sistemas, surgidos no âmbito da Organização das Nações Unidas. Com efeito, há um sistema global de proteção dos direitos humanos, visando a proteger globalmente os indivíduos, que é administrado, fundamentalmente, pelo sistema multilateral fincado na ONU, cujos documentos mais importantes são a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e os Pactos de 1966.

Há também os sistemas regionais (interamericano, europeu e africano) de proteção dos direitos humanos, postos em determinadas regiões. O Brasil é participante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, administrado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), sob fundamento do Pacto de San José da Costa Rica (1969).

Valerio Mazzuoli<sup>22</sup> reitera que o sistema global de proteção de direitos humanos consubstancia tanto um caráter geral, referente a todos os indivíduos, quanto um caráter específico, tratando de direitos humanos específicos (v.g., as convenções internacionais de combate à discriminação contra as mulheres, à tortura, à discriminação racial etc.), pensamento com o qual se corrobora. Ademais, o mesmo autor traz uma anotação extremamente relevante, segundo a qual o sistema global e os sistemas regionais devem ser entendidos como coexistentes e complementares, ou seja, esses sistemas não podem ser vistos de maneira a impedir a sua coexistência, mas devem ser trabalhados de modo coordenado.

Cumprе destacar, ainda, que os Estados continuam exercendo papel primordial na garantia dos direitos humanos; nesse diapasão, toda controvérsia decorrente de uma possível violação à dignidade humana, deve primeiro ser apreciada em âmbito interno, para depois

---

<sup>22</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1265.

seguir à apreciação internacional.

## 2.2 DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Eis que o Direito Internacional dos Direitos Humanos emerge como um novo ramo do Direito Internacional Público, com princípios, autonomia e especificidade próprios. E a partir da internacionalização dos direitos humanos houve um avanço, realmente significativo, na tutela da proteção da dignidade da pessoa humana.

Para Valerio Mazuolli<sup>23</sup>, o Direito Internacional dos Direitos Humanos rompe com a tradicional dicotomia existente entre Direito Público e Direito Privado, trazendo uma verdadeira revolução para a ordem jurídica. Outrossim, é de extrema valia localizar as normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro, ante o propósito de entender a questão da sua real efetividade em âmbito nacional.

Para tanto, cumpre recorrer ao fundamento axiológico do Estado brasileiro: a Constituição Federal de 1988, promulgada no auge do processo de redemocratização brasileiro - após o regime militar -, mais conhecida como a “Constituição Cidadã”, a qual projeta o Brasil como Estado Democrático de Direito. Nesse diapasão, José Canotilho<sup>24</sup> sintetiza os pressupostos materiais do Estado de Direito em três dimensões: 1) juridicidade; 2) constitucionalidade; 3) direitos fundamentais.

Flávia Piovesan<sup>25</sup>, trilhando a mesma direção tomada pelas lições do constitucionalista português, entende que “...os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora.”. Não obstante a preocupação com a garantia dos direitos fundamentais enquanto pilar constitucional, a Constituição Cidadã dedica acentuada atenção à promoção dos valores da dignidade e do bem-estar da pessoa humana, sob o imperativo de justiça social.

A Constituição de 1988, pois, encontra sua base no princípio da dignidade da pessoa humana que assinala, de acordo com Flávia Piovesan<sup>26</sup>, uma reaproximação da ética e do direito, principalmente, com o pensamento kantiano. O texto constitucional, então, aplica

<sup>23</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1286.

<sup>24</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina. 1993. p. 357.

<sup>25</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 86.

<sup>26</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 88.

carga valorativa e normativa aos princípios, especialmente ao princípio da dignidade da pessoa humana - sob os auspícios do ideal kantiano de que “...as pessoas são dotadas de dignidade, na medida que têm um valor intrínseco.”.

Conforme leciona Flávia Piovesan<sup>27</sup>, a influência kantiana se concretizou, no plano constitucional, com a abertura das Constituições à força normativa dos princípios e, no plano internacional, à emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo que conclui: “...seja no âmbito internacional, seja no âmbito interno, a dignidade da pessoa humana é princípio que unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade.”.

Destarte, cumpre salientar que a Carta Constitucional de 1988 é a primeira Constituição brasileira a consagrar a primazia dos direitos humanos como um dos princípios que orientam o Brasil nas relações internacionais. Com efeito, Paulo Henrique Portela<sup>28</sup> aponta que esse princípio reverbera tanto no plano internacional quanto na seara doméstica, ou seja, a primazia dos direitos humanos, no âmbito internacional, conduz a política externa brasileira à construção e efetivação de um sistema internacional de proteção dos direitos humanos; já internamente, os reflexos desse princípio podem ser vistos na ratificação, pelo Estado brasileiro, de praticamente todos os tratados que versam sobre a matéria, tanto pertencentes ao sistema global quanto ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

Flávia Piovesan<sup>29</sup> explica que a incorporação destes tratados na ordem nacional é de extrema relevância para obrigar os Estados a garantir a tutela dos direitos fundamentais. Ademais, a autora utiliza o termo concorrência institucional para elucidar que a ausência ou insuficiência de respostas às violações de direitos humanos, na seara doméstica, justifica o controle, a vigilância e o monitoramento desses direitos pela comunidade internacional.

Além disso, Flávia Piovesan<sup>30</sup> supõe que o estudo acerca da incorporação dos tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro e sua interação com a ordem constitucional, aponta para uma resultante: o Direito Constitucional Internacional, que ela conceitua:

Por Direito Constitucional Internacional subentende-se aquele ramo do Direito no qual se verifica a fusão e a interação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional, interação que assume um caráter especial quando esses dois campos do

<sup>27</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 88.

<sup>28</sup> PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário*. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 1211.

<sup>29</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 412.

<sup>30</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 77.



Direito buscam resguardar um mesmo valor - o valor da primazia da pessoa humana -, concorrendo na mesma direção e sentido.

O processo de incorporação dos tratados de direitos humanos ao ordenamento jurídico brasileiro não difere do adotado para a inserção dos demais tratados, com exceção da possibilidade de um *quorum* diferenciado previsto no parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal vigente. O texto constitucional estabelece que a celebração de tratados é competência privativa do Presidente da República, nos termos do artigo 84, VIII, da CF/88<sup>31</sup>.

Não obstante a competência privativa presidencial para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, a sua conclusão depende da autorização do Congresso Nacional; isso significa que sem a devida anuência parlamentar o Presidente da República não poderá ratificar o ato internacional, tal como dispõe o artigo 49, I da Constituição Federal<sup>32</sup>. Paulo Henrique Portela<sup>33</sup> admoesta, com propriedade, acerca da entrada em vigor dos tratados de direitos humanos no ordenamento pátrio, que:

[...] nenhum tratado de direitos humanos entrará em vigor no Brasil automaticamente e de maneira independente de aprovação pelo Estado brasileiro e por seus órgãos, nos termos das leis nacionais, por mais que seja considerado, ou por mais que seja elaborado em foros por excelência dedicados à proteção da dignidade humana, como a ONU e a OEA.

Com a introdução da Emenda Constitucional nº 45/2004, acrescentando-se o parágrafo 3º ao artigo 5º da Constituição Federal<sup>34</sup> vigente, os tratados de direitos humanos passaram a ser submetidos a um processo de apreciação legislativa diferenciado, que consiste na aprovação de seu texto em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos de votação, por três quintos dos votos dos respectivos membros; consubstanciada a aprovação por meio desse procedimento, os tratados gozam *status* de equivalência às emendas constitucionais.

O direito brasileiro confere *status* diferenciado aos tratados de direitos humanos, conforme esse procedimento. Segundo Paulo Henrique Portela<sup>35</sup>, a entrada em vigor da EC nº 45/2005 aponta para uma reavaliação da postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal, de

<sup>31</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

<sup>32</sup> Art. 49. É competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

<sup>33</sup> PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 1214.

<sup>34</sup> §3º, art. 5º, CF/88: Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

<sup>35</sup> PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 1225.

maneira que doravante afirmam a noção de supralegalidade dos tratados não aprovados por meio do rito especial do parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. O entendimento quanto à supralegalidade é atualmente majoritário, em detrimento da orientação de que tais tratados seriam equivalentes às leis ordinárias, tendo sido consolidado pelo Supremo Tribunal Federal ao tratar da (i)legalidade da prisão do depositário infiel<sup>36</sup>.

É de ver-se que, atualmente, todos os tratados de direitos humanos em vigor no Brasil possuem caráter supralegal, com exceção daqueles já aprovados pelo rito decorrente da EC nº 45/2004: a Convenção de Nova Iorque para a Proteção das Pessoas com Deficiência e o seu Protocolo Adicional e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso.

André de Carvalho Ramos<sup>37</sup> expõe que, a partir desse novo entendimento, resta consagrada a teoria do duplo estatuto dos tratados de direitos humanos: natureza constitucional para aqueles que forem aprovados mediante o rito previsto pela EC nº 475/2004; e natureza supralegal para todos os demais tratados já incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.

Em que pese a discussão exposta sobre a integralização dos tratados de direitos humanos à legislação brasileira, vale tecer comentários acerca da entrada no ordenamento pátrio de resoluções e recomendações dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), uma vez que o ponto fulcral de investigação desta pesquisa é a Resolução nº 1.325/2000 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

*A priori*, destaca-se que o Conselho de Segurança das Nações Unidas é o principal órgão responsável pela administração do mecanismo de segurança coletiva, sendo considerado o órgão primordial da organização, composto por cinco membros permanentes (Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França) e por dez membros não permanentes, eleitos pela Assembleia-Geral das Nações Unidas para exercerem mandatos de dois anos.

As deliberações do Conselho de Segurança normalmente se dão por meio de resoluções

---

<sup>36</sup> Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o artigo 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei 911/1969, bem como em relação ao artigo 652 do novo Código Civil (RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, voto do Min. Gilmar Mendes, julgamento em 3-12- 2008, Plenário, DJE de 5-6-2009, com repercussão geral. (Grifos nossos).

<sup>37</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 377.

que podem ou não ser vinculantes, a depender do seu teor; para que tais resoluções sejam integralizadas ao ordenamento jurídico brasileiro e possam alcançar a devida executabilidade, é necessário que tudo se dê por meio de decreto firmado pelo Presidente da República, conforme o teor do artigo 84, VI da Constituição Federal em vigor.

### 2.3 OS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

O avanço e a cobertura das temáticas abrangidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, trouxeram o reconhecimento das especificidades identificadoras de cada indivíduo e, concomitantemente, a necessidade de uma tutela não mais generalista e sim especificista, por isso que, atualmente, há o pronto reconhecimento dos direitos humanos das mulheres.

Flávia Piovesan<sup>38</sup> pronuncia, assertivamente, que: “Não há direitos humanos sem a plena observância dos direitos das mulheres.”. É evidente, pois, que a efetiva proteção integral do ser humano, seja no âmbito doméstico ou internacional, não se dará sem que a tutela dos direitos humanos abarque todos os indivíduos, independentemente de gênero, raça, orientação sexual, religião etc.

Para tanto, é preciso reconhecer as especificidades que permeiam a realidade humana, vez que somente a verificação das particularidades que certas condições reverberam na vida dos indivíduos, conferirá aos direitos humanos um caráter mais inclusivo, igualitário e efetivo; talvez por isso Flávia Piovesan ressalte que não há como falar em direitos humanos, sem tratar dos direitos humanos da mulher, entendendo a peculiaridade que envolve o “ser mulher”.

É certo que, indiscutivelmente, ser mulher significa ter de lidar com uma série de barreiras a serem transpostas, rumo à concretude do ideário da igualdade de gênero. Há lutas sendo travadas, diariamente, para que as mulheres possam conquistar o seu espaço perante a sociedade, inclusive, na seara internacional. Flávia Piovesan<sup>39</sup>, então, afirma que:

[...] os direitos humanos das mulheres não traduzem uma história linear, não compõem uma marcha triunfal, nem tampouco uma causa perdida. Mas, refletem, a todo tempo, a história de um combate, mediante processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana, como invoca, em sua complexidade e dinâmica, o movimento feminista, em sua trajetória plural.

---

<sup>38</sup> PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>39</sup> PIOVESAN, Flávia. *A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014. p. 21.

Outrossim, a partir da internacionalização dos direitos humanos, procedida em um momento de reconstrução da ordem internacional Pós-Guerra, a proteção dos direitos humanos ultrapassou a percepção de que se reservava apenas ao domínio do Estado e passou a constituir um tema legítimo à sociedade internacional. Com efeito, em um primeiro momento, a proteção dos direitos humanos perfazia-se geral e abstrata, baseada na igualdade formal, todavia, o olhar lançado à tutela da dignidade da pessoa humana começou a basear-se, deveras, na especificação do sujeito de direito, visto a partir de suas particularidades.

Nesse diapasão, Flávia Piovesan<sup>40</sup> leciona que o direito à igualdade é um direito fundamental, assim como o é o direito à diferença; isso significa que determinadas violações aos direitos humanos ensejam uma resposta específica e diferenciada, a partir da observação da pluralidade de identidades humanas; tal é a tônica que fundamenta os direitos humanos das mulheres.

Ademais, a Flávia Piovesan<sup>41</sup> afirma que “...o direito à diferença implica o direito ao reconhecimento de identidades próprias, o que propicia a incorporação da perspectiva de gênero.”. Ela entende que ao se adotar uma postura de reconhecimento diante das peculiaridades de cada indivíduo, está-se construindo um sistema de proteção internacional dos direitos humanos com maior emancipação e igualdade, sintetizado na fala de Boaventura de Souza Santos<sup>42</sup>, que assevera:

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

O reconhecimento dos direitos humanos das mulheres e meninas, como é cediço, alcançou visibilidade a partir da Declaração de Direitos Humanos de Viena (1993). O mesmo diploma internacional afirma de forma explícita, em seu parágrafo 18<sup>43</sup>, que os direitos humanos das mulheres e das meninas são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos

---

<sup>40</sup> PIOVESAN, Flávia. *A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014. p. 23.

<sup>41</sup> PIOVESAN, Flávia. *A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014. p. 23.

<sup>42</sup> SANTOS, Boaventura de Souza *apud* PIOVESAN, Flávia. *A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014. p. 24.

<sup>43</sup> §18, da Declaração de Viena: Os Direitos do homem das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. A participação plena das mulheres na vida política, civil e econômica, social e cultural, a nível nacional, regional e internacional, e a irradiação de todas as formas de discriminação com base no sexo constituem objetivos prioritários da comunidade internacional.

humanos universais. Flávia Piovesan<sup>44</sup> explica que, por meio do reconhecimento da Declaração de Viena, há um avanço no processo de especificação do sujeito de direito, de maneira que obriga a “...repensar, revisitar e reconceptualizar os direitos humanos a partir da relação entre os gêneros, como um tema transversal.”.

Em razão disto, há uma tendência do movimento de proteção dos direitos humanos das mulheres a concentrar-se em três questões centrais: a) a discriminação contra a mulher; b) a violência contra a mulher; e c) os direitos sexuais e reprodutivos<sup>45</sup>. E esta pesquisa denota a ênfase que se confere, sobretudo, às questões atinentes à discriminação e violência contra a mulher, tal como esmiuçar-se-á no decorrer do trabalho.

Destarte, o conceito de discriminação contra a mulher está preconizado no artigo 1º<sup>46</sup> da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação (CEDAW), pioneira quanto à previsão de tutela dos direitos humanos das mulheres. A CEDAW foi adotada pela Resolução nº 34/180 da Assembleia Geral da ONU em 1979, tendo sido assinada pelo Brasil em 1987 (com reservas) e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 93/1983. Em junho de 1994, o Decreto Legislativo nº 26/1994 revogou o anterior e aprovou a convenção sem reservas; pelo que, no Brasil, a CEDAW foi promulgada pelo Decreto nº 4.977/2002, entrando em vigor a partir de 16 de setembro de 2002.

A Convenção foi impulsionada pela proclamação do ano de 1975 como “Ano Internacional da Mulher” e pela realização da primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida no México. André de Carvalho Ramos<sup>47</sup> esclarece que, por meio da CEDAW, os Estados se comprometeram a adotar, de todas as formas possíveis, uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher.

Ademais, este mesmo autor<sup>48</sup> sintetiza os conteúdos tratados em cada uma das partes da mesma Convenção: I) destinada a tratar da discriminação contra a mulher; II) explicita direitos civis e políticos que devem ser concedidos às mulheres em igualdade aos homens; III) estabelece a adoção de medidas efetivas para assegurar a igualdade de gênero no âmbito educacional; IV) versa sobre a capacidade jurídica da mulher, sobre o casamento e as relações

---

<sup>44</sup> PIOVESAN, Flávia. *A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014. p. 24.

<sup>45</sup> PIOVESAN, Flávia. *A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014. p. 25.

<sup>46</sup> “toda discriminação, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo, exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo”.

<sup>47</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 177.

<sup>48</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 177.

familiares; V) institui a criação do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e VI) contém as disposições finais da Convenção.

A Convenção, como se vê, pressupõe uma dupla obrigação dos Estados-partes: eliminar a discriminação contra a mulher e garantir a plena igualdade de gênero. Flávia Piovesan<sup>49</sup> explana, por sua vez, que à consecução da igualdade, não basta a proibição da discriminação, ou seja, a eliminação da discriminação por vezes não é suficiente para que se possibilite a real igualdade entre homens e mulheres. Nesse sentido, a CEDAW entende que pode ser necessária a implementação de medidas afirmativas, no intuito de promover-se a aceleração do processo de efetivação da igualdade. André de Carvalho Ramos<sup>50</sup> esclarece que tais medidas não serão consideradas discriminação, uma vez que têm caráter temporário, cessando a sua vigência a partir do momento em que os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento forem alcançados.

Desse modo, a Convenção não só objetiva pôr fim à discriminação contra a mulher, mas também potencializar estratégias de promoção da igualdade, inclusive por meio da implementação de ações afirmativas<sup>51</sup>; claro exemplo é a Lei brasileira nº 9.100/1995 por meio da qual foram reservadas 20% (vinte por cento), no mínimo, das vagas de cada partido político às candidaturas femininas.

Além disso, a Convenção estabelece a sistemática da elaboração de relatórios como meio de implementação dos direitos dispostos; através desses relatórios, os Estados-partes têm que prestar contas sobre os mecanismos de implementação e monitoramento da CEDAW, permitindo-se a fiscalização internacional. Em 1994, os mecanismos de inspeção avançaram significativamente, mediante a adoção do Protocolo Facultativo<sup>52</sup> à Convenção segundo o qual foram instituídos dois mecanismos de monitoramento: o mecanismo de petição e um procedimento investigativo, em caso de violação dos direitos humanos das mulheres.

Em relação a isso, de maneira muito assertiva, Flávia Piovesan<sup>53</sup> conclui que “...o Protocolo revitaliza e revigora a gramática internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres, construindo uma real garantia voltada a assegurar o pleno e equânime exercício dos direitos humanos das mulheres e sua não discriminação.”. A gramática internacional dos

---

<sup>49</sup> PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>50</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 166.

<sup>51</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 166.

<sup>52</sup> O Brasil ratificou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 28 de junho de 2002.

<sup>53</sup> PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 5. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

direitos humanos das mulheres, como bem diz Flávia Piovesan<sup>54</sup>, foi revolvida por meio da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, todavia, outros mecanismos vieram reforçar essa tutela.

Destarte, um dos principais instrumentos que reforçaram a tutela dos direitos humanos das mulheres foi a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995). A Plataforma de Ação de Pequim (PAP) é um programa de trabalho que se baseia na eliminação de todos os possíveis obstáculos à participação ativa das mulheres em todas as esferas da sociedade civil, objetivando potencializar o papel da mulher nas tomadas de decisão, nas esferas pública e privada.

O referido documento, adotado na IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres realizada em Pequim em 1995, representou um marco na agenda de gênero mundial. Miranda e Parente<sup>55</sup> entendem que, a partir de Pequim, ofertou-se ao mundo uma nova forma de pensar as políticas públicas, tendo como ponto de partida uma análise de gênero. As autoras referem que há uma mudança do foco de mulheres para o conceito de gênero, feita de maneira a que se possa reavaliar todas as estruturas sociais baseadas nas relações entre homens e mulheres; para elas, essa mudança reafirma a importância da igualdade de gênero para o desenvolvimento das democracias.

A Plataforma de Ação de Pequim tornou-se um programa central para o debate a respeito dos direitos humanos das mulheres; inclusive, Alvez e Corrêa<sup>56</sup> apontam para uma tendência de crescimento da representação parlamentar feminina, após a realização desta Conferência, não somente no Brasil, como em todo o mundo. Em resumo, Flávia Piovesan<sup>57</sup> explica que, a partir da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim, consolidou-se a ideia de que os direitos humanos das mulheres são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais, sentido preconizado pela Declaração de Viena de 1993.

Entrementes, o debate não se limitou ao campo multilateral; no âmbito interamericano, ressalta-se a importância assumida pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - conhecida como “Convenção Belém do Pará”<sup>58</sup> -,

---

<sup>54</sup> PIOVESAN, Flávia. *A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014. p. 24.

<sup>55</sup> MIRANDA, C. M.; PARENTE, T. G. *Plataforma de Ação de Pequim, avanços e entraves ao gender mainstreaming*. OPSIS, Catalão – GO, v. 14, n. 1, p. 415 – 430, jan./jun. 2014.

<sup>56</sup> ALVES, J. E. D; CORRÊA, S. *Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo*. In: Seminário Brasil. Belo Horizonte: Abep. 2009. p. 65.

<sup>57</sup> PIOVESAN, Flávia. *A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014. p. 24.

<sup>58</sup> O Brasil assinou a Convenção de Belém do Pará em 1994 e o Congresso Nacional a aprovou por meio do Decreto Legislativo nº 107, em 31 de agosto de 1995. A Convenção passou a vigorar no Brasil a partir de 1º de agosto de 1996, por meio do Decreto nº 1973.

aprovada pela OEA em 1994, por meio da qual o sistema interamericano de direitos humanos reconheceu que a violência contra a mulher, seja no âmbito público ou privado, constitui grave violação aos direitos humanos.

A citada Convenção, sob essa ótica, preconiza uma série de direitos que devem ser tutelados pelos Estados para que as mulheres possam ter uma vida livre de violência, nas esferas pública e privada. Ademais, há recomendações para que os Estados-partes adotem políticas públicas efetivas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.

André de Carvalho Ramos<sup>59</sup> pontua que tanto a Convenção de Belém do Pará, quanto a CEDAW foram fundamentais para que o Brasil adotasse uma legislação específica de combate à violência doméstica: a Lei nº 11.340/2006, conhecida como “Lei Maria da Penha”, por meio da qual foram criados mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como as Delegacias da Mulher.

A Convenção Interamericana de Belém do Pará não só reverberou na legislação doméstica brasileira, como também em outros países americanos, destacando-se a reforma do Código Civil da Guatemala, a adoção de uma lei de violência doméstica no Chile e a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos condenando o México ao dever de investigar as graves violações aos direitos humanos das mulheres, no caso González, em que houve denúncias de desaparecimento e morte de mulheres em Ciudad Juarez.

Com efeito, no âmbito das Nações Unidas, ainda é possível destacar o empenho da ONU para a promoção do debate e de medidas efetivas para salvaguardar os direitos humanos das mulheres, a exemplo das Resoluções do Conselho de Direitos Humanos nº 11/12 de 2009 e nº 14/15 de 2010, as quais tratam sobre “*Accelerating efforts to eliminate all forms of violence against women*”<sup>60</sup>. Flávia Piovesan<sup>61</sup> enuncia que nunca se caminhou tanto quanto nas últimas três décadas para a construção dos direitos humanos das mulheres, visto que todas essas legislações compõem um marco divisório em que se concentram “...os maiores avanços emancipatórios na luta das mulheres por dignidade, direitos e justiça.”.

É com esse anteparo histórico-jurídico que, em 31 de outubro de 2000, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprova, por unanimidade, a Resolução nº 1.325 sobre Mulheres, Paz e Segurança, segundo a qual houve a promoção da igualdade de gênero em ações relacionadas à paz e à segurança internacionais. Ademais de promover a igualdade de

---

<sup>59</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 262.

<sup>60</sup> A aceleração de esforços para eliminar todas as formas de violência contra a mulher. (Tradução nossa)

<sup>61</sup> PIOVESAN, Flávia. *A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014. p. 34.



gênero, a dita resolução fomenta o reconhecimento das mulheres como promotoras de efetivas ações na busca pela paz e como agentes de transformação dos cenários de guerra, além de facultar a identificação dos diferentes impactos que os conflitos armados exercem sobre meninas e mulheres.

### 3 A RESOLUÇÃO 1325/2000 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS E A AGENDA “MULHERES, PAZ E SEGURANÇA”

Ante os mencionados esforços destinados à salvaguarda e efetivação dos direitos das mulheres, postos em movimento desde o começo do processo de internacionalização e especificação da tutela dos Direitos Humanos, a comunidade internacional tem-se debruçado sobre a situação de vulnerabilidade em que se encontram as meninas e mulheres vivendo em regiões marcadas pelos conflitos armados.

A violência a qual estão submetidas evidencia a desproporcionalidade com que os conflitos armados impõem distintas consequências à própria vida destas mulheres e meninas. É inegável que as guerras impactam de maneira diferente os gêneros, perfazendo-se mais que necessária a oferta de uma resposta por parte da comunidade internacional aos horrores sofridos em campos de batalha.

Neste sentido, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, desempenhando o seu papel de responsável primário pela manutenção da paz e da segurança internacional, lançou as bases para a constituição da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, encabeçada pela Resolução nº 1.325/2000, que foi a primeira ferramenta internacional criada no intuito de promover a igualdade de gênero no bojo das ações relacionadas à manutenção da paz e da segurança.

#### 3.1 OS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE GUERRA

É cediço que nas últimas décadas os direitos humanos das mulheres avançaram significativamente, alcançando um papel de destaque na comunidade internacional. A questão de gênero, então, passou a ser recorrente na pauta das instituições internacionais, especialmente nas Nações Unidas.

Rial e Donadio<sup>62</sup>, inclusive, afirmam que o tema “...se convirtió em um tema ícono que logro, incluso, que se adoptara su condición de ‘tema transversal’ que si aplica a todas las principales cuestiones de la vida política, social y económica<sup>63</sup>”. E a partir dos anos 1970, sobretudo, uma nova perspectiva em direção à igualdade de gênero foi encarada no cenário internacional.

<sup>62</sup> DONADIO, Marcela; RIAL, Juan. *La agenda de mujer, paz e seguridad em el año de su revisión: la resolución 1325 em la esfera militar y policial*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina. 2015. p. 3.

<sup>63</sup> “...tornou-se um tema icônico que conseguiu, inclusive, que se adotasse seu status de ‘tema transversal’, que se aplica a todas as principais questões da vida política, social e econômica”. (Tradução nossa).

A redação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979) e as Conferências Mundiais Sobre as Mulheres, ocorridas no México (1975), em Copenhague (1980) e em Nairóbi (1985), desaguaram na Conferência de Pequim (1995) e na sua Plataforma de Ação, que instituiu doze objetivos estratégicos, com o fim de alcançar a plena igualdade de gênero incluindo, entre estes, a situação das mulheres em contextos de conflitos armados, temática central desta pesquisa.

A análise dos conflitos armados e das operações de paz, então, ascendeu a um novo patamar ao reconhecer a importância da discussão de gênero. As guerras e os conflitos civis, indubitavelmente, geram reflexos na vida de milhares de pessoas, todavia, é inegável que as mulheres e meninas são os alvos diretos e mais vulneráveis de toda sorte de violência cometida nos conflitos.

O reconhecimento da vulnerabilidade com que as mulheres experimentam os conflitos, possibilita que sejam dadas respostas concretas e fidedignas às suas necessidades, como destacado pelo *Comité Internacional de la Cruz Roja*<sup>64</sup>:

*Como las mujeres y los hombres tienen papeles sociales diferentes y determinados culturalmente, experimentan los conflictos de maneras diferentes. Es imperioso reconocer esos diversos factores de vulnerabilidad y sus efectos, a fin de adaptar las respuestas consecuentemente. A su vez, debe tomarse en consideración que la guerra precipita la evolución de los papeles tradicionales, que fluyen y se modifican con el tiempo.*<sup>65</sup>

Os atuais conflitos armados, a exemplo da guerra civil da Síria, da República Democrática do Congo e do Mali, bem como os anteriores - caso de Ruanda e da ex-Iugoslávia -, trazem protótipos concretos de violências sistematicamente impostas contra as mulheres: a violência sexual, a mutilação, a tortura, a prostituição forçada, a detenção, os assassinatos etc., tal como explica Marcela Donadío<sup>66</sup>. A violência de gênero é assombrosa em casos que tais, afinal, as mulheres já são vítimas de discriminação em tempos de paz, que dirá em tempos de guerra.

O progresso obtido em relação ao fomento da proteção dos direitos humanos a nível universal e a delimitação do objeto do Direito Internacional dos Direitos Humanos constituíram,

<sup>64</sup> COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados: Guía Práctica del CICR*. Ginebra, 2006. p. 10.

<sup>65</sup> “Como as mulheres e os homens têm papéis sociais diferentes e determinados culturalmente, experimentam os conflitos de maneiras diferentes. É imperativo reconhecer esses diversos fatores de vulnerabilidade e seus efeitos, a fim de adaptar as respostas consequentemente. Por sua vez, deve-se ter em consideração que a guerra precipita a evolução dos papéis tradicionais, que fluem e se modificam com o tempo”. (Tradução nossa).

<sup>66</sup> DONADÍO, Marcela R. *Engendering peacekeeping. The cases of Haiti and Democratic Republic of Congo: a gender and security analysis from a Latin American perspective*. 1ª. ed. Buenos Aires: RESDAL, 2013. p. 3.

no plano internacional, instrumentos protetivos hábeis à preservação do direito à vida e à integridade física e psíquica das populações envolvidas nos conflitos.

Assim, com a pauta do reconhecimento dos direitos humanos das mulheres posta *in voga*, os instrumentos de proteção de gênero foram-se multiplicando e, especificamente em relação à proteção da população feminina inserida em conflitos armados, é possível citar: a Declaração sobre a Proteção da Mulher e das Crianças em Estado de Emergência ou de Conflitos Armados (1974); a Convenção de Genebra para Melhorar a Sorte dos Feridos e Enfermos das Forças Armadas em Campanha, que trouxe, no bojo do artigo 12, a necessária igualdade de gênero nos campos militares; a Convenção de Genebra sobre o Tratamento de Prisioneiros de Guerra, equiparando o tratamento destinado a homens e mulheres; entre outras, como refere Antonio Lima<sup>67</sup>.

Tais dispositivos, afirma o mesmo autor, atestam o reconhecimento, por parte do Direito Internacional, de que a violência de gênero é uma prática recorrente em tempos de guerra<sup>68</sup>, inclusive, denotam a sensibilidade do intuito de perfilhar-se que a violência sexual é um dos males mais repetitivos nesse contexto, já que o estupro é amplamente visto como uma arma de guerra.

Donna Pankhurst<sup>69</sup> diz que a violência praticada contra as mulheres em tempos de guerra é reflexo do comportamento misógino enraizado na cultura e nos hábitos socioculturais; para ela “... *violence against women committed by men in wartime tends to be attributed to a range of issues to do with how men are expected to behave - what it is to be a man, sometimes referred to as their masculinity*”<sup>70</sup>. A autora<sup>71</sup> problematiza os sucessivos estupros cometidos em zonas de guerra como uma estratégia de poder e punição; ademais, a vulnerabilidade da condição das

---

<sup>67</sup> LIMA, Antonio Teixeira. *Guerra, paz e os corpos das mulheres: um olhar nativo sobre a conferência de Beijing*. Brasília: IPEA. p. 6.

<sup>68</sup> LIMA, Antonio Teixeira. *Guerra, paz e os corpos das mulheres: um olhar nativo sobre a conferência de Beijing*. Brasília: IPEA. p. 7.

<sup>69</sup> PANKHURST, Donna. *Why does the Security Council have few teeth? A reflection on women and armed conflict 20 years after Beijing 1995*. UNRISD. 2015. Disponível em: <<https://www.unrisd.org/beijing+20-pankhurst>>. Acesso em: 05 de nov. 2020.

<sup>70</sup> “...violência contra mulheres cometida por homens em tempo de guerra tende a ser atribuída a uma série de questões relacionadas com a maneira como se espera que os homens se comportem - o que é ser um homem, às vezes referido como sua masculinidade.”. (Tradução nossa).

<sup>71</sup> PANKHURST, Donna. *Why does the Security Council have few teeth? A reflection on women and armed conflict 20 years after Beijing 1995*. UNRISD. 2015. Disponível em: <<https://www.unrisd.org/beijing+20-pankhurst>>. Acesso em: 05 de nov. 2020.

mulheres também é acentuada pelo fato de serem representadas como “...portadoras simbólicas de la identidade cultural o étnica, y como productoras de las generaciones futuras”<sup>72 73</sup>”.

Em um sentido mais amplo, as motivações para esse tipo de violência sexual assinalam a “... sacralização do corpo feminino.”<sup>74</sup> como produtor biológico e social de um povo ou etnia, tanto que, no entender de Antonio Lima<sup>75</sup>:

[...] essa imaginação política que permite que a violação de seu corpo simbolize a violação de um grupo social inteiro e as consequências dessa violência sejam socialmente lidas como desonra pela sua comunidade/grupo familiar de origem. Mantendo inalterados os papéis e as representações clássicas atribuídas ao gênero, esses instrumentos - conquanto pretendam institucionalizar a proteção e preservação da integridade das mulheres - contribuem para o reforço das vulnerabilidades que expõem seus corpos à violação.

Em razão do amplamente noticiado genocídio ocorrido em Ruanda, a sociedade internacional esteve frente à gravíssima realidade enfrentada nos campos de guerra, na contemporaneidade. Em Ruanda, como aponta Antonio Lima<sup>76</sup>, a violência sexual fora, de fato, utilizada como uma arma de guerra e de destruição étnica. Nesse diapasão, Menger e Serpa<sup>77</sup> explicam a motivação dos abusos sofridos pelas mulheres *tutsis*:

Em Ruanda, a violência sexual cometida contra as *tutsis* tinha por objetivo último eliminar a etnia como um todo, alterando as formas de reconhecimento identitário dos grupos e de suas gerações futuras. As mulheres *tutsis* eram vistas como inimigas do Estado, pelo papel de perpetuação de uma etnia considerada inimiga. Muitas mulheres foram mortas, outras tantas foram feridas fisicamente para não terem filhos, outras foram deixadas para morrer após estupros.

Outrossim, neste momento também repercutiam internacionalmente as atrocidades cometidas na guerra civil da ex-Iugoslávia, novamente marcada por sucessivas agressões impostas às mulheres. Destarte, o sistema internacional precisou reagir aos abusos cometidos e às graves violações impostas ao direito internacional e aos direitos humanos.

A resposta encontrada foi a instituição dos tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e para Ruanda, criados na década de 1990 com a finalidade de processar e julgar indivíduos por atos cometidos nestes conflitos. Não obstante a criação desses tribunais provisórios, a própria tutela

<sup>72</sup> COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados: Guía Práctica del CICR*. Genebra, 2006. p. 10.

<sup>73</sup> “...portadoras simbólicas da identidade cultural ou étnica, e como produtoras das gerações futuras”. (Tradução nossa).

<sup>74</sup> LIMA, Antonio Teixeira. *Guerra, paz e os corpos das mulheres: um olhar nativo sobre a conferência de Beijing*. Brasília: IPEA. p. 7.

<sup>75</sup> LIMA, Antonio Teixeira. *Guerra, paz e os corpos das mulheres: um olhar nativo sobre a conferência de Beijing*. Brasília: IPEA. p. 7.

<sup>76</sup> LIMA, Antonio Teixeira. *Guerra, paz e os corpos das mulheres: um olhar nativo sobre a conferência de Beijing*. Brasília: IPEA. p. 9.

<sup>77</sup> MENDER, K; SERPA, R. *Questão de gênero em conflitos: a violência contra a mulher como arma de guerra*. In: UFRGSMUN Model United Nations. *Conselho de Paz e Segurança da União Africana*. Porto Alegre: UFRGSMUN Model United Nations, 2016. v. 4. p. 244-279.

do direito internacional penal fazia-se premente, de maneira a que se facultasse a possibilidade de punir, permanentemente, os indivíduos que praticassem crimes internacionais. Então, em 1998, foi criado o Tribunal Penal Internacional (TPI), por meio do Estatuto de Roma<sup>78</sup>. Paulo Henrique Portela<sup>79</sup> sublinha que:

O TPI nasce da percepção de que a história da humanidade tem sido marcada por grandes atrocidades, relacionadas a crimes graves que representam ameaça à paz, à segurança e à estabilidade internacionais, que maculam a dignidade humana e que rompem os laços comuns existentes entre todos os povos.

Outrossim, com o condão de exercer a jurisdição penal internacional sobre os indivíduos responsáveis pelo cometimento de crimes internacionais, o Estatuto de Roma estabeleceu a competência do Tribunal para julgar, subsidiariamente, os crimes de: genocídio, contra a humanidade, guerra e agressão (competência *ratione materiae*).

O Estatuto, então, passou a reconhecer os crimes sexuais como delitos praticados contra a humanidade<sup>80</sup>, chancelando a proteção internacional à integridade física e sexual das mulheres inseridas em contextos de guerra e possibilitando, inclusive, a provocação do direito internacional ante a necessidade de se punir tais ilícitos, caso os Estados não o fizessem.

Por conseguinte, a pauta de gênero tomou parte, definitivamente, nas discussões sobre segurança internacional, mais ainda depois da Conferência de Pequim (1995). O combate à violência contra a mulher ocorrida nos cenários de guerra emergiu como um objetivo estratégico e a busca pela igualdade de gênero foi conjugada ao reconhecimento das vulnerabilidades em que estão inseridas mulheres e meninas presentes nesse contexto.

A partir de Pequim, firmou-se o entendimento de que a paz seria alcançada tão-somente através da concretização da plena igualdade entre homens e mulheres, tal como atesta Donna Pankhurst<sup>81</sup>, tendo sido instituídas metas específicas a serem cumpridas, voltadas à transformação do papel da mulher nos conflitos. A Conferência de 1995, como se vê, marcou definitivamente a mudança operada na percepção mundial antes sedimentada acerca do direito das mulheres.

<sup>78</sup> O Brasil é parte do Estatuto de Roma e, portanto, do TPI, desde 2002, por meio do Decreto nº 4388/2002.

<sup>79</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 627.

<sup>80</sup> Art. 7º do Estatuto de Roma: Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por “*crime contra a humanidade*”, qualquer um dos atos seguintes, quando no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: g) agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável.

<sup>81</sup> PANKHURST, Donna. *Why does the Security Council have few teeth? A reflection on women and armed conflict 20 years after Beijing 1995*. UNRISD. 2015. Disponível em: <<https://www.unrisd.org/beijing+20-pankhurst>>. Acesso em: 05 de nov. 2020.

Ademais, como resultado das discussões, o Plano de Ação de Pequim previu o cumprimento de ambiciosas metas para o alcance da efetivação do ideário da igualdade de gênero e aumento da participação feminina na tomada de decisões voltadas à solução e pacificação de conflitos. Com efeito, o *L'Onu Femmes*<sup>82</sup> entende que o documento constitui um dos mais importantes programas mundiais sobre a igualdade de sexos:

*La Déclaration et le Programme d'action de Beijing, adoptés à l'unanimité par 189 pays, forment un programme pour l'autonomisation des femmes considéré comme le principal document de politique mondiale en matière d'égalité des sexes.*<sup>83</sup>

É de ver-se que através desse Programa de Ação foram consolidados 12 domínios de preocupação, incluindo as mulheres e os conflitos armados; nesse sentido, instituíram-se seis principais estratégias para trabalhar essa temática, no âmbito da comunidade internacional e dos Estados-partes. A primeira dessa série de estratégias<sup>84</sup> - a mais relevante para fins desta pesquisa -, é o fortalecimento do papel das mulheres como agentes de tomadas de decisão voltadas à resolução de conflitos, fortalecendo a liderança feminina; bem como a proteção específica das mulheres que vivem em situação de vulnerabilidade ocasionada pelos conflitos:

The United Nations Fourth World Conference on Women. Platform for Action. Women and armed conflict diagnosis. (...) Strategic objective E.1. Increase the participation of women in conflict resolution at decision-making levels and protect women living in situations of armed and other conflicts or under foreign occupation. Actions to be taken.<sup>85</sup>

A fim de que tal desiderato seja alcançado, as Nações Unidas conclamam a que os Estados e as instituições internacionais e regionais incentivem e fortaleçam a igualdade de participação das mulheres em fóruns e atividades de promoção da paz, sobretudo, na tomada de

<sup>82</sup> ONU FEMMES. Conférences mondiales sur les femmes. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/fr/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women#:~:text=La%20D%C3%A9claration%20et%20le%20Programme,mat%C3%A8re%20d'%C3%A9galit%C3%A9%20des%20sexes>>. Acesso em: 05 de nov. 2020

<sup>83</sup> A Declaração e o Programa de Ação de Pequim, adotados em unanimidade por 189 países, formam um programa pela autonomização das mulheres considerada como o principal documento de política mundial em matéria de igualdade dos sexos. (Tradução nossa).

<sup>84</sup> UNWOMEN. The United Nations fourth world conference on women - Beijing, China - september 1995: Action for equality, development and peace. Disponível em: <<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/armed.htm>> Acesso em: 05 nov. 2020.

<sup>85</sup> A Quarta Conferência das Nações Unidas Sobre Mulheres. Plataforma para Ação. Mulheres e diagnóstico de conflito armado. (...) Objetivo Estratégico N° 1. Aumentar a participação das mulheres em resolução de conflito em níveis de tomar decisão e proteger mulheres vivendo em situações de conflitos armados e outros ou sob ocupação estrangeiras. Ações a serem tomadas. (Tradução nossa).

decisões<sup>86</sup>, pelo que a liderança feminina fora, além de reconhecida, valorizada como um caminho certo a ser trilhado para a construção da paz.

Destarte, cumpre analisar de que maneira o fortalecimento da liderança feminina constitui fator crucial para a conquista da igualdade de gênero. Para tanto, é imperioso destacar a relevância da Resolução nº 1.325 de 31 de outubro de 2000, adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e desenvolvida no bojo da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, mediante a qual reconheceu-se a importância do impacto que os conflitos armados geram nas vidas de milhares de meninas e mulheres, evidenciando-se o necessário estímulo à liderança feminina como aspecto primordial da construção de um caminho para a paz.

### 3.2 A RESOLUÇÃO Nº 1.325/2000 E A AGENDA “MULHERES, PAZ E SEGURANÇA”

A integração das pautas de gênero e a preocupação da comunidade internacional com a proteção dos direitos humanos das mulheres, possibilitou a criação da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança” pelas Nações Unidas.

O Plano de Ação de Pequim (1995) resultou, deveras, na incorporação das temáticas feministas aos temas de paz e segurança, bem como o estabelecimento definitivo do mecanismo denominado, segundo Giovanna Sidney, de *gender mainstreaming*<sup>87</sup>, como um dos principais objetivos a serem atingidos, em torno da igualdade de gênero.

A chamada Agenda MPS consiste em dez resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que visam à promoção da igualdade de gênero, o fortalecimento da proteção dos direitos humanos das mulheres em situação de conflito e o estímulo à participação feminina na tomada de decisões, tanto no que concerne à prevenção de conflitos, quanto no que tange aos contextos de reconstrução pós-guerra.

---

<sup>86</sup> *Actions to be taken: 142, A.: Take action to promote equal participation of women and equal opportunities for women to participate in all forums and peace activities at all levels, particularly at the decision-making level, including in the United Nations Secretariat with due regard to equitable geographical distribution in accordance with Article 101 of the Charter of the United Nations; - Ações a serem tomadas: 142, A.: Agir para promover participação igual de mulheres e oportunidades iguais para as mulheres participarem em todos os fóruns e atividades de paz em todos os níveis, particularmente no nível de tomar decisão, inclusive no Secretariado das Nações Unidas e com a devida consideração à distribuição geográfica equitativa de acordo com o Artigo 101 da Carta das Nações Unidas. (Tradução nossa).*

<sup>87</sup> SIDNEY, Giovanna Monteiro. *The productive power of women, peace and security in Brazil: a militarizing, gendering and othering National Action Plan*. CEU eTD Collection. Budapeste: 2018. p.8.



O entendimento firmado pelas Nações Unidas e Estados-membros, no sentido de que a paz e a estabilidade dependem da incorporação da igualdade de gênero, facultou o alcance de inúmeros progressos, voltados à elaboração de várias resoluções neste sentido. A principal delas, a Resolução nº 1.325 de 31 de outubro de 2000, aprovada por unanimidade, representou a primeira vez em que o Conselho de Segurança deliberou sobre os impactos desproporcionais que os conflitos armados geram para as mulheres e meninas, conforme relata Ray Acheson<sup>88</sup>, assumindo-se que a violência de gênero é um relevante empecilho para a construção de uma paz duradoura.

A dita resolução, comenta o mesmo autor<sup>89</sup>, não só destacou a necessidade de mobilização da comunidade internacional diante do imperioso mister de conferir proteção à população feminina mundial, mas expôs, também, o papel ativo que pode ser desempenhado pelas mulheres, como reais promotoras de uma paz duradoura:

It also recognises the undervalued and underutilised contributions women make to conflict prevention, peacekeeping, conflict resolution, and peacebuilding. It stresses the importance of women's equal and full participation as active agents in peace and security.<sup>90</sup>

A partir da Resolução nº 1.325/2000<sup>91</sup>, pode-se dizer que finalmente conferiu-se o devido espaço à manifestação e reconheceu-se o poder que as mulheres têm para atuarem como agentes de transformação. Outrossim, de modo geral, sabe-se que a citada resolução tem como objetivos centrais: a proteção dos direitos de mulheres e meninas sujeitas à duração dos conflitos armados; o combate à impunidade em crimes de gênero; a promoção da igualdade de gênero em operações de manutenção da paz; e o aumento da participação das mulheres nas atividades de pacificação, antes, durante e depois do conflito armado. É um documento que revolucionou o olhar já lançado e o teor das estratégias já elaboradas com o fito de promover a consolidação da paz. Tal como disse Rachel Mayanja<sup>92</sup>:

Lorsque le Conseil de Sécurité a adopté la résolution, il a mis en lumière l'un des plus grands silences de l'histoire – la violence systématique, brutale et fréquente dont sont victimes les femmes et les filles dans un conflit armé. C'est ainsi que, pour la première

<sup>88</sup> ACHESON, Ray. *Womens, weapons and wars: a gendered critique of multilateral instruments*. Women's international league for peace & freedom. 2015. p. 12.

<sup>89</sup> ACHESON, Ray. *Womens, weapons and wars: a gendered critique of multilateral instruments*. Women's international league for peace & freedom. 2015. p. 13.

<sup>90</sup> Também reconhece as contribuições subvalorizadas e subutilizadas que as mulheres fazem para a prevenção de conflitos, manutenção da paz, resolução de conflitos e construção da paz. Salienta a importância da participação igual e plena das mulheres como agentes ativos na paz e segurança. (Tradução nossa).

<sup>91</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1325*. 2000. Disponível em: < [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_pazeseg/Mulheres\\_paz/1325-2000-PT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_pazeseg/Mulheres_paz/1325-2000-PT.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2020.

<sup>92</sup> MAYANJA, Rachel. *Les conflits armés et le femmes – La résolution 1325 du Conseil de sécurité: dix ans d'existence*. Disponível em: < <https://www.un.org/fr/chronicle/article/les-conflits-armes-et-le-femmes-la-resolution-1325-du-conseil-de-securite-dix-ans-dexistence>>. Acesso em: 17 de nov. 2020.

fois, une résolution du Conseil de Sécurité s'est concentrée sur une question fondamentale autre que l'arrêt des hostilités pour traiter l'impact plus insidieux et à long terme de la violence armée sur les femmes..<sup>93</sup>

A importância do papel da mulher nas iniciativas de manutenção da paz realçou com a adoção da Resolução nº 1.325/2000, considerada o pontapé inicial da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, que se assenta em quatro pilares: prevenção, participação, proteção e recuperação/reconstrução<sup>94</sup>. O primeiro dos pilares refere-se à prevenção dos conflitos e de todo e qualquer tipo de violência contra mulheres e meninas; o segundo, trata sobre a igualdade de participação e gênero nos processos de tomadas de decisões, em todos os níveis; o terceiro pilar se preocupa em garantir proteção às mulheres, diante de todas as formas de violência advindas das situações de conflitos; e, finalmente, a agenda se baseia no reconhecimento e no estímulo da liderança feminina nos processos de reconstrução dos cenários de conflito. A agenda MPS abrange outras resoluções que também tratam dessa matéria e são igualmente consideradas relevantes instrumentos, postos a favor da proteção e promoção da igualdade de gênero nas questões de paz e segurança.

Destarte, cumpre mencionar, com Ray Acheson<sup>95</sup>, além da Resolução nº 1.325/2000, outras sete resoluções insertas no bojo da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança”. Em 2008, foi adotada a Resolução nº 1.820<sup>96</sup>, que reconheceu a violência sexual como uma arma de guerra e conferiu urgência ao desenvolvimento de efetivos mecanismos de proteção contra tais abusos; no ano seguinte, o Conselho de Segurança reiterou, por meio da Resolução nº 1.888<sup>97</sup>, que a violência sexual, presente no contexto dos conflitos armados, constitui importante barreira para o estabelecimento da paz e da segurança internacional. Ademais, a Resolução nº 1.888/2009 estabeleceu uma representação especial na Secretária Geral das Nações Unidas para tratar da

---

<sup>93</sup> “Quando o Conselho de Segurança aprovou a resolução, ele destacou um dos maiores silêncios da história - a violência sistemática, brutal e frequente sofrida por mulheres e meninas em conflitos armados”. Ela completa dizendo que: “Assim, pela primeira vez, uma resolução do Conselho de Segurança enfocou uma questão fundamental que não a cessação das hostilidades para abordar o impacto mais insidioso e de longo prazo da violência armada contra as mulheres.”. (Tradução nossa).

<sup>94</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Parliaments as partners supporting the women peace and security agenda*. Oslo. 2019. p. 4.

<sup>95</sup> ACHESON, Ray. *Womens, weapons and wars: a gendered critique of multilateral instruments*. Women's international league for peace & freedom. 2015. p. 13.

<sup>96</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1820*. 2008. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_pazeseg/Mulheres\\_paz/1820-2008-PT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_pazeseg/Mulheres_paz/1820-2008-PT.pdf)>. Acesso em: 18 de nov. 2020.

<sup>97</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1888*. 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/1888-2009-pt.pdf>>. Acesso em: 18 de nov. 2020.

violência sexual em conflitos, de maneira a promover uma liderança de alto nível nesta matéria<sup>98</sup>.

Ainda em 2009, foi aprovada a Resolução nº 1.889<sup>99</sup>, cujo precípua enfoque é justamente o *peacebuilding* do pós-conflito, além da promoção do fortalecimento da participação feminina em todos os estágios de construção e manutenção da paz, instando a efetiva implementação e supervisão da Resolução nº 1.325/2000. E mais uma vez, o Conselho de Segurança reafirmou o seu compromisso com o fim da violência sexual em campos de guerra, por meio da Resolução nº 1.960/2010<sup>100</sup>, encorajando a participação feminina em operações de manutenção da paz.

A Resolução nº 2.106<sup>101</sup> de 2013 também compõe a agenda MPS, que evoca todos os atores internacionais - incluindo o Conselho de Segurança -, a implementarem, de fato, as outras resoluções e a combaterem a impunidade que envolve as situações de prática de violência sexual em conflitos. Já a Resolução nº 2.122<sup>102</sup>, de 2013, se ateve à mobilização de esforços para maximizar a participação das mulheres na solução de conflitos e consolidação da paz, assumindo especialmente posições de liderança.

A Resolução nº 2.242/2015<sup>103</sup>, por sua vez, provocou os Estados a persistirem na implementação de estratégias voltadas à prossecução dos objetivos da Resolução nº 1.325/2000, principalmente, através da elaboração dos planos nacionais de ação, apontando-se a importância de transversalização da questão de gênero nas Nações Unidas. Em 2016, com edição da Resolução nº 2.272<sup>104</sup>, foram providas medidas para lidar com a exploração e abuso sexual em operações de paz. A Resolução nº 2.467/2019<sup>105</sup>, por seu turno, constitui a iniciativa mais recente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e convoca todas as partes envolvidas em

<sup>98</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Parliaments as partners supporting the Women Peace and Security Agenda*. Oslo. 2019. p. 6.

<sup>99</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1889*. 2009. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_pazeseg/Mulheres\\_paz/1889-2009-PT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_pazeseg/Mulheres_paz/1889-2009-PT.pdf)>. Acesso em: 18 de nov. 2020.

<sup>100</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1960*. 2010. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/resolucao1960en.pdf>>. Acesso em: 18 de nov. 2020.

<sup>101</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 2106*. 2013. Disponível em: <[https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/resolucao\\_csnu.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/resolucao_csnu.pdf)>. Acesso em: 18 de nov. 2020.

<sup>102</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 2122*. 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/resolucao2122en.pdf>>. Acesso em: 18 de nov. 2020.

<sup>103</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 2242*. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/2242-2015-pt.pdf>>. Acesso em: 18 de nov. 2020.

<sup>104</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 2272*. 2016. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2016/sc12277.doc.htm>>. Acesso em: 18 de nov. 2020.

<sup>105</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 2467*. 2019. Disponível em: <[https://undocs.org/en/S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2467(2019))>. Acesso em: 18 de nov. 2020.

conflitos e toda a comunidade internacional a colocar um fim imediato à violência sexual, conclamando a implementação de uma ampla rede de suporte a ser ofertado às vítimas.

É cediço que a Resolução nº 1.325/2000 e as subseqüentes contribuíram, de maneira significativa, para que uma verdadeira revolução fosse operada no âmbito das normas internacionais sobre proteção da mulher em zonas de conflito e liderança feminina nos processos de construção e manutenção da paz; contudo, o efeito prático dessas resoluções tem sido limitado e incipiente, isto é, considera-se que muito já se avançou na edição dos textos internacionais e pouco se alcançou, relativamente à concretude na implementação dos seus respectivos dispositivos. Ray Acheson<sup>106</sup> pontifica que, apesar dos esforços compelidos para incentivar a liderança das mulheres, a perspectiva de gênero fora apenas modestamente incorporada às realidades internacional e doméstica.

### 3.3 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA “MULHERES, PAZ E SEGURANÇA”

Em 2020, a Resolução nº 1.325/2000 completa vinte anos de existência, restando evidente o avanço proporcionado pela elaboração da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança” no âmbito das Nações Unidas, o qual irradia para toda a comunidade internacional. Com efeito, houve a investida de progressivos esforços destinados à maximização da liderança feminina no processo de tomada de decisões voltadas à promoção da paz e da segurança internacional e à proteção dos direitos humanos das mulheres insertas em situações de conflitos.

Não obstante, urge reconhecer que a implementação desta agenda é ainda extremamente falha; tanto que o próprio Conselho de Segurança, ante a mais recente edição de uma resolução integrante da pauta MPS (Resolução nº 2.467/2019), asseverou sua preocupação com as sucessivas violações de direitos humanos e abusos sofridos, durante e após os conflitos, pelas mulheres e meninas a eles sujeitas.

Sob tal aspecto, o *global study*<sup>107</sup> identificou **várias** lacunas, presentes em âmbito doméstico, que têm impedido a real efetivação dos objetivos elencados na Resolução nº 1.325/2000, podendo ser citadas: a) a efetiva promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres; b) a inafastável insuficiência de fundos que financiem os planos nacionais de ação; c) a falha que incide no monitoramento e na prestação de contas das estratégias elencadas na

<sup>106</sup> ACHESON, Ray. *Womens, weapons and wars: a gendered critique of multilateral instruments*. Women's international league for peace & freedom. 2015. p. 20.

<sup>107</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Parliaments as partners supporting the women Peace and security agenda*. Oslo. 2019. p. 9.

citada agenda; d) falha na atuação da coordenação entre os órgãos governamentais e níveis de governo e sociedade, a qual objetiva garantir que as atividades da MPS sejam realmente implantadas.

O estudo global<sup>108</sup> feito acerca da implementação da Resolução nº 1.325/2000, revela o lapso interposto entre os objetivos expressos nos textos internacionais e o dia-a-dia das mulheres, tornado visível através, inclusive, da não participação das mulheres nos processos de negociação da paz no Nepal em 2006 e na verificada ausência de punibilidade diante das violações impostas aos direitos humanos das mulheres na Bósnia-Herzegovina, por exemplo.

Como se vê, a mencionada agenda ainda enfrenta severos desafios, os quais solapam e impedem-lhe a plena implementação, tanto na seara da proteção dos direitos humanos das mulheres, quanto no que tange à sua inclusão no bojo dos processos decisórios.

O principal obstáculo é, sem dúvida, referente à formulação e materialização de políticas públicas atinentes à matéria no âmbito dos Estados, pelo que, em 2002, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, na tentativa de dirimir esta lacuna, conclamou os Estados-membros a elaborarem os seus Planos Nacionais de Ação<sup>109</sup> (PNAs):

The Security Council.... encourages Member States, the entities of the United Nations system, civil Society and other relevant actors, to develop clear strategies and action plans with goals and timetables, on the integration of gender perspectives in humanitarian operations, rehabilitation and reconstruction programmes, including monitoring mechanisms, and also to develop targeted activities, focused on the specific constraints facing women and girls in post-conflict situations, such as their lack of land and property rights and access to and control over economic resources.<sup>110</sup>

Os Planos Nacionais de Ação, no entender de Renata Giannini<sup>111</sup>, são relevantes ferramentas apropriadas ao alcance do intento de implementação da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, são importantes mecanismos de promoção de políticas públicas a serem adotadas em prol da efetivação dos direitos das mulheres, configurando potentes aliados da pauta de proteção das mulheres, principalmente, aquelas acometidas pelos trágicos cenários de guerra.

<sup>108</sup> UNITED NATIONS, Women. *Preventing conflict transforming justice securing the peace: a global study on the implementation of United Nations Security Council resolution 1325*. Nova York: 2015. p. 28.

<sup>109</sup> NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY. *From Local to Global: making peace work for women*. Nova York. 2005. p. 48.

<sup>110</sup> O Conselho de Segurança... incentiva os Estados Membros, as entidades das Nações Unidas, a sociedade civil e outros atores relevantes, a desenvolver estratégias e planos de ação claros com metas e cronogramas, sobre a integração das perspectivas de gênero em operações humanitárias, reabilitação e programas de reconstrução, incluindo mecanismos de monitoramento, e também para desenvolver atividades direcionadas, com foco nas restrições específicas enfrentadas por mulheres e meninas em situações de pós-conflito, como a falta da terra e direitos de propriedade e acesso e controle sobre recursos econômicos. (Tradução nossa).

<sup>111</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 1.

A Agenda MPS foi pensada para ser implementada tanto no âmbito doméstico quanto no plano internacional, tal como preconiza a própria redação da Resolução nº 1.325/2000<sup>112</sup>. É necessário aliar o comprometimento da comunidade internacional aos esforços nacionais, pois o desenvolvimento dos PNAs deve ser feito com base em um processo de participação e inclusão que una todos os setores da sociedade em torno da prossecução dos objetivos centrais da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança”.

Em que pese a discussão, reconhece-se que os PNAs são importantes ferramentas a serem utilizadas, não só no intuito de identificarem-se as prioridades nacionais no âmbito da agenda MPS, como também possibilitar a realização de ações específicas com vistas à execução e implementação desta agenda, conforme relaciona Renata Giannini<sup>113</sup>. O *global handbock* da *United Nations Development Programme* afirma, inclusive, que a redação dos Planos Nacionais de Ação possibilita o envolvimento direto dos parlamentos com as prioridades da referida agenda<sup>114</sup>:

*The NAP development process is an opportunity for parliament to get involved in setting the priorities for WPS implementation. MPs may be directly involved in the drafting process, and the final WPS NAP may be officially submitted for consideration and endorsement by the legislature.*<sup>115</sup>

Entrementes, não são todos os países que têm desenvolvido seus PNAs; isso porque, para alguns Estados, as ações que versam sobre mulheres, paz e segurança já estavam congregadas às suas agendas domésticas e, para outros, as temáticas MPS foram incorporadas a outros planos nacionais, integrando o debate sobre os mais variados níveis governamentais<sup>116</sup>. Todavia, mais de 80 países já elaboraram os seus respectivos planos para implementação da Resolução nº 1.325/2000, o que pode ser ilustrado pelo infográfico abaixo<sup>117</sup>:

<sup>112</sup> NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1325*. 2000. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/1325-2000-pt.pdf>>. Acesso em: 19 de nov. de 2020.

<sup>113</sup> GIANNINI, Renata Avelar; e outros. *A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2018. p. 6.

<sup>114</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Parliaments as partners supporting the Women Peace and Security Agenda*. Oslo. 2019. p. 22.

<sup>115</sup> O processo de desenvolvimento dos PNAs é uma oportunidade para o parlamento se envolver na definição das prioridades para a implementação da agenda MPS. A MPS pode estar diretamente envolvida no processo de redação, e os PNAs e MPS finais podem ser oficialmente submetidos para consideração e endosso pela legislatura. (Tradução nossa).

<sup>116</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Parliaments as partners supporting the Women Peace and Security Agenda*. Oslo. 2019. p. 21.

<sup>117</sup> PEACE WOMEN, WPS Implementation. *National- Level Implementation*. Disponível em: <<https://www.peacewomen.org/member-states>>. Acesso em: 19 de nov. 2020.

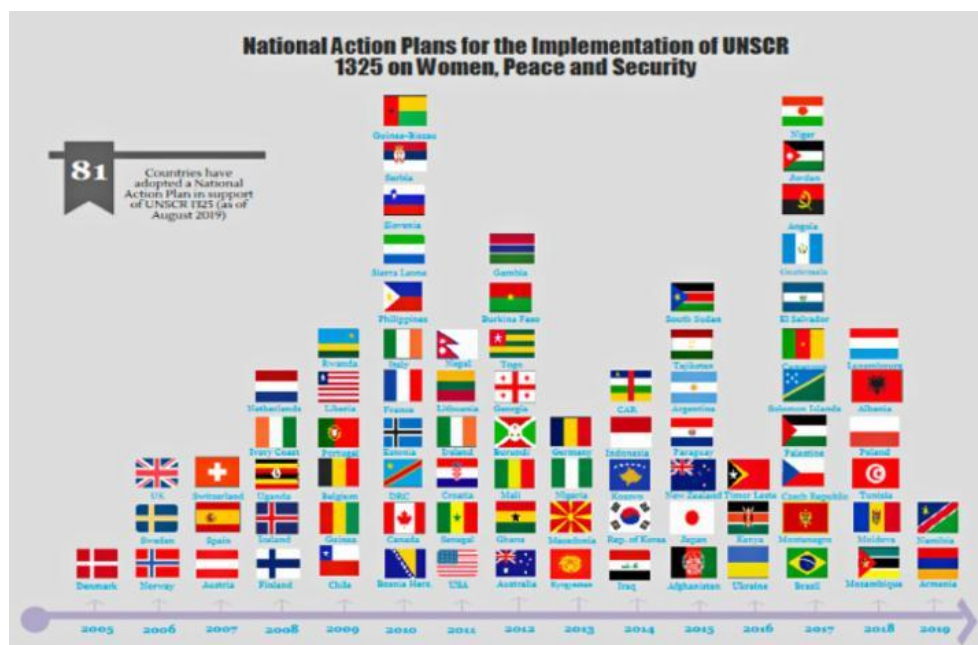


Figura 1 – Infográfico que ilustra os países que já adotaram seus respectivos planos de ação, com marcação da ordem cronológica de elaboração.

Os Estados são peças fundamentais na persecução do objetivo de construção de uma comunidade internacional e nacional segura para as mulheres; por isso, é fundamental que sejam despendidos esforços reais na elaboração de planos nacionais de ação. É sim, válida e necessária a provocação internacional destinada à busca de respostas a serem dadas a níveis locais e regionais, relativamente às demandas da agenda MPS.

Tais iniciativas traduzem tanto as experiências das mulheres como agentes de transformação dos caóticos cenários de conflitos, como também promovem ações, ideais, objetivos e práticas capazes de favorecer o remodelamento das políticas públicas que versam sobre os direitos humanos das mulheres. Com efeito, alerta o *NGO Working Group on Women, Peace and Security*: “... Without such commitments, efforts to broker peace around the world may ignore – or even further contribute to – inequality, underdevelopment, or continued conflict”<sup>118119</sup>.

É imperiosa a cooperação - possibilitada pelas resoluções componentes da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” -, entre a estrutura internacional e o desenvolvimento de políticas domésticas voltadas para a segurança e a paz. Destarte, entendendo a dita necessidade e reconhecendo os avanços normativos e de políticas públicas elaborados em prol da igualdade

<sup>118</sup> “... Sem tais compromissos, os esforços para negociar a paz em todo o mundo podem ignorar - ou até mesmo contribuir para - a desigualdade, o subdesenvolvimento ou o conflito contínuo”. (Tradução nossa).

<sup>119</sup> NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY. *From Local to Global: making peace work for women*. Nova York. 2005. p. 48.

de gênero, o Brasil igualmente decidiu elaborar seu Plano Nacional de Ação sobre a agenda de Mulheres, Paz e Segurança, que será detalhado na sequência.



## **4 OS PLANOS NACIONAIS DE AÇÃO E A RESPOSTA BRASILEIRA**

É evidente o prestígio do qual usufruíam as iniciativas brasileiras perante o resto do mundo, bem como a influência que a política externa do país exercia quando se tratava da persecução dos objetivos centrais das Nações Unidas e das iniciativas de preservação da paz e da segurança internacionais; nesse diapasão, faz-se de suma importância a análise do plano de ação brasileiro.

O Brasil, por meio da elaboração do referido plano, revelou ter importante alinhamento de conduta à época, consentâneo com as ideias preconizadas pelo debate internacional sobre mulheres, paz e segurança, sobretudo, considerando a sua ampla participação nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Em que pese, o atual plano de ação brasileiro ainda não consegue que sejam superadas uma série de impasses e limitações as quais inviabilizam a implementação da agenda MPS no Brasil, sobretudo, pelo arrefecimento das discussões da pauta dos direitos humanos nos últimos anos, tal como se verá a seguir.

### **4.1 A ELABORAÇÃO DE PLANOS NACIONAIS DE AÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA “MULHERES, PAZ E SEGURANÇA”**

Os significativos avanços obtidos na seara da temática referente à questão das mulheres, paz e segurança, a partir da aprovação de uma série de resoluções e da proeminência da Resolução nº 1.325/2000, proporcionaram a que a pauta de proteção específica das mulheres, bem como o incentivo ao protagonismo feminino, firmasse definitiva e marcante participação na agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas, fincando relevância no campo multilateral.

Não obstante tais progressos, a realidade em muito ainda se distancia daqueles textos. A observância das sucessivas violações dos direitos humanos das mulheres, ocorridas em Estados que vivenciam (ou não) situações de guerra civil, alarmou o Conselho de Segurança, restando inequívoca a necessidade de prosseguir-se com a efetivação dos objetivos centrais, perquiridos com a aprovação da Resolução nº 1.325/2000, e perfazendo-se vital o desenvolvimento de políticas públicas domésticas, com vistas a promover a agenda MPS.

É cediço que o Conselho de Segurança das Nações Unidas conclamou os Estados-parte a formularem Planos Nacionais de Ação (PNAs), instrumentos relevantes que estabelecem os procedimentos necessários para a implementação da Resolução nº 1.325/2000 e

subsequentes<sup>120</sup>. Como bem assinala Renata Giannini<sup>121</sup>: “... os Planos Nacionais de Ação são importantes ferramentas que definem as estratégias nacionais para implementar a agenda sobre mulheres, paz e segurança. São, portanto, dependentes do contexto específico dos países que os adotam.”.

Os planos se amoldam às vivências de cada Estado, por isso, é possível apontar a existência de duas modalidades de PNAs elaborados nesse contexto: os planos construídos por países egressos de conflitos e que tendem a incluir objetivos de reconstrução pós-conflitos; e os planos desenvolvidos com vistas a promover a adoção de políticas públicas em defesa dos direitos humanos das mulheres<sup>122</sup>. Consoante o entendimento firmado por Drumond e Rebelo<sup>123</sup>:

Os PNAs tendem a funcionar como um instrumento de política externa, versando sobre a inclusão formal de mulheres em situações relacionadas à paz e segurança nas quais o país venha a atuar. Esse perfil é seguido principalmente por países europeus, que direcionam seus planos nacionais para pautar a sua atuação internacional e políticas de defesa. Em outros contextos, os planos nacionais incorporam as necessidades e desafios internos, abrangendo reformas legais e políticas para a proteção e avanço dos direitos das mulheres também no âmbito doméstico.

É, pois, esperado que sejam despendidos esforços na elaboração dos PNAs por parte de todos os Estados e não só daqueles que estejam enfrentando uma situação de conflito armado. Os objetivos e estratégias traçados pela agenda “Mulheres, Paz e Segurança” são importantes sinalizadores da proteção estatal devida à segurança das mulheres, que hoje não se limita apenas aos cenários de guerra.

É evidente a prioridade conferida, por parte da legislação internacional, à tutela dos direitos humanos das mulheres que estejam sendo diretamente afetadas por conflitos armados, entretanto, isso não significa que seja irrelevante o desenvolvimento dessa agenda a níveis domésticos, posto que os Estados, como já exposto, são aliados indispensáveis da efetivação da Resolução nº 1.325/2000, em todos os seus níveis de abrangência.

Destarte, é necessário que os Planos Nacionais de Ação sejam “... resultado de processos participativos, inclusivos e transparentes para a definição de prioridades, tanto no momento da

<sup>120</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 1.

<sup>121</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 1.

<sup>122</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 1.

<sup>123</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamya. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 4.

elaboração como da implementação.”<sup>124</sup>. Além disso, devem ser “... multidimensionais, e envolver estruturas governamentais variadas, de modo a garantir a participação efetiva de todas as instituições relevantes na formulação de objetivos e metas.”<sup>125</sup>.

Outrossim, mesmo não sendo de elaboração obrigatória, os PNAs são indicadores das diligências empreendidas pelos Estados no sentido de se autodotarem de ferramentas aptas ao auxílio efetivo no combate à discriminação, desigualdade e vulnerabilidade contra a mulher<sup>126</sup>, tanto que dados mais recentemente obtidos (setembro de 2020)<sup>127</sup>, mostram que cerca de 86 países já desenvolveram seus respectivos planos de ação, incluindo o Brasil.

Em relação à estrutura dos Planos Nacionais de Ação, sabe-se que não há um modelo específico ou forma única a ser observada durante o processo de preparação, já que cada plano tem o propósito de abranger as necessidades internas, sendo imperativo que cada Estado desenvolva a própria forma de elaboração e defina as suas prioridades. É facultado, inclusive, aos Estados reelaborar planos já existentes, de maneira a adaptá-los às necessidades abarcadas pela agenda “Mulheres, Paz e Segurança.”<sup>128</sup>.

Todavia, de modo geral, é possível elencar alguns dos pontos norteadores do processo de redação desses planos. *A priori*, há um prefácio assinado pelos ministros das instituições participantes da elaboração (por exemplo: ministério das relações exteriores, da defesa, da segurança pública, da igualdade de gênero etc.). Em seguida, é feita uma breve introdução contextualizando-se os objetivos da agenda às questões domésticas e enfatizando-se as prioridades nacionais. Então, são traçados os objetivos e metas específicas que, na maioria das vezes, irão abarcar os quatro pilares que norteiam a pauta MPS (participação, proteção, prevenção e reconstrução), tal como elucida Renata Giannini<sup>129</sup>.

A mesma autora<sup>130</sup> aponta à possibilidade de que os Planos Nacionais sejam acompanhados por planos de implementação, que irão delimitar um cronograma de efetivação, definindo prazos e períodos para o cumprimento das estratégias específicas; de igual maneira,

<sup>124</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 1.

<sup>125</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 2.

<sup>126</sup> 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. p. 4

<sup>127</sup> Dados coletados em: < <http://peacewomen.org/member-states>>.

<sup>128</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 4.

<sup>129</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 4.

<sup>130</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 4.

alguns PNAs possuem previsões orçamentárias para implementação do referido plano, ou, pelo menos, mencionam a necessidade da destinação de recursos para tal.

Pese embora a sua vasta contribuição, os PNAs não constituem fins em si mesmos, uma vez que são necessários mecanismos de avaliação e responsabilização dos governos por seus compromissos, como afirma Natália Schwether<sup>131</sup>. Outrossim, são considerados extremamente válidos, também, os esforços despendidos para o desenvolvimento de planos de ação a níveis regionais, o que favorece o surgimento de processos locais e fortalece a eficácia das ações. A União Europeia é considerado o bloco mais avançado em termos de elaboração de planos de ação por exemplo, existem políticas específicas para transversalização de gênero nas ações da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)<sup>132</sup>.

Ademais, já adotaram planos de ação a nível regional a União Africana (UA) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)<sup>133</sup>, dentre outros. Outrossim, no âmbito da América Latina, há esforços sendo empregados para o avanço da agenda, que tem recebido destaque nas Conferências de Ministros de Defesa das Américas desde 2010. Todavia, ainda existe uma considerável lacuna quanto à implementação na América Latina, tanto que, na região, até 2019, apenas quatro países adotaram Planos de Ação Nacionais, que são: Chile, Argentina, Paraguai e Brasil<sup>134</sup>.

É de ver-se a realidade em que o Brasil está inserido, perfazendo-se extremamente necessário identificar os impasses e as lacunas existentes no que concerne à implementação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” nesta região, visto que, apesar da ausência de conflitos interestatais (até o momento de escrita deste trabalho), é inegável a presença da violência, que culmina em graves violações aos direitos humanos das mulheres nestes Estados<sup>135</sup>.

Segundo a ONU Mulheres, a América Latina é o local mais perigoso do mundo para as mulheres viverem, fora de uma zona de guerra<sup>136</sup>. Os dados mais recentes apontam que pelo

<sup>131</sup> SCHWETHER, Natália Diniz. Mulheres, paz e segurança na América do Sul: o processo de implementação de uma agenda chave. *Revista Conjuntura Austral*. 2020. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/103179/59164>>. Acesso em: 23 de nov. de 2020.

<sup>132</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 5.

<sup>133</sup> GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 5.

<sup>134</sup> SCHWETHER, Natália Diniz. Mulheres, paz e segurança na América do Sul: o processo de implementação de uma agenda chave. *Revista Conjuntura Austral*. 2020. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/103179/59164>>. Acesso em: 23 de nov. 2020.

<sup>135</sup> GIANNINI, Renata Avelar e outros. *A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano: desafios e oportunidades*. In: Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p.1.

<sup>136</sup> EL PAÍS, *América Latina é a região mais letal para mulheres*. Brasil. 2018. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/24/actualidad/1543075049\\_751281.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/24/actualidad/1543075049_751281.html)>. Acesso em: 23 de nov. 2020.

menos 3.529 mulheres foram vítimas de feminicídio na América Latina em 2018<sup>137</sup>. O questionamento que se faz é: será que essa violência estrutural e sistemática imposta contra as mulheres e meninas não é similar àquela das zonas de guerra?

Considerando os alarmantes níveis de violência, que facilitam a proliferação de grupos criminosos e do crime organizado, são visíveis os inúmeros efeitos nocivos a recair sobre as mulheres que, além de constituírem alvos suscetíveis das mais graves violações da dignidade da pessoa humana, são as principais vítimas da incidência de toda forma de violência indireta, como a privação da saúde, educação, direito à jurisdição etc.<sup>138</sup>.

Cumpra salientar, de fato, que o Brasil ainda enfrenta graves crises de deslocamento forçado e de imigração como, por exemplo, os deslocamentos advindos da crise humanitária da Venezuela. Nesse diapasão, mulheres e meninas, lamentavelmente, são as mais afetadas pelos processos migratórios, constituindo alvo direto de ameaças e ataques (sexuais, patrimoniais, físicos, psicológicos etc.), tanto em seu local de origem, quanto durante o percurso feito em suas rotas migratórias<sup>139</sup>.

Destarte, em resposta à questão suscitada anteriormente, é possível dizer que sim, a violência extrema que acomete a América Latina é tão prejudicial à vida, à integridade e ao desenvolvimento das mulheres e meninas, quanto a que é experimentada nos conflitos armados. Portanto, a agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, por meio da instrumentalização pretendida pela elaboração dos Planos Nacionais de Ação, é uma ferramenta eficaz para complementação do arcabouço institucional nacional e regional<sup>140</sup> e para o avanço no desenvolvimento doméstico de políticas públicas em prol das mulheres.

A violência urbana, indiscutivelmente, afeta a vida e a segurança de milhões de mulheres e meninas, acometendo a plena construção da paz, da segurança e do desenvolvimento sustentável<sup>141</sup>; por isso, não há qualquer incompatibilidade entre a construção de Planos Nacionais de Ação para implementação da Agenda “MPS”, elaborada com o fim de coibir a violência contra a mulher em situações de conflitos armados e possibilitar a igualdade de gênero

<sup>137</sup> Dados coletados no observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Disponível em: < [<sup>138</sup> GIANNINI, Renata Avelar e outros. \*A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano: desafios e oportunidades\*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 2.](https://oig.cepal.org/pt/indicadores/femicidio-ou-femicidio#:~:text=Informa%C3%A7%C3%B5es%20oficiais%20de%2015%20pa%C3%ADses,femic%C3%ADdio%20ou%20femic%C3%ADdio%20em%202018.>”. Acesso em: 23 de nov. 2020.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>139</sup> GIANNINI, Renata Avelar e outros. *A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano: desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 2.

<sup>140</sup> GIANNINI, Renata Avelar e outros. *A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano: desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 3.

<sup>141</sup> GIANNINI, Renata Avelar e outros. *A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano: desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 6.

nos processos de construção e manutenção da paz, com a garantia do desenvolvimento humano das mulheres que vivem em zonas onde não há conflitos interestatais.

O Conselho de Segurança foi claro: urge que todos os Estados procedam ao desenvolvimento de Planos Nacionais de Ação que possibilitem a efetivação da Resolução nº 1.325/2000 e da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança”; neste sentido, o Brasil reconheceu que, de fato, a violência de gênero contribui para que a paz não se estabelecesse e fragilizava os alicerces da segurança internacional.

Outrossim, no bojo dos avanços normativos e de políticas públicas elaboradas em prol da afirmação da igualdade de gênero no país, em alinhamento ao estado da arte do fortalecimento multilateral das Nações Unidas em matéria de paz e segurança internacionais, o Brasil, em 2017, elaborou o seu Plano Nacional de Ação<sup>142</sup>.

#### 4.2 O PLANO DE AÇÃO BRASILEIRO

É cediço que, desde a fundação da Organização das Nações Unidas, o Brasil foi um de seus membros mais atuantes; essa postura ativa desempenhada pelo país refletia, para a opinião pública brasileira, o vínculo especial firmado com o Brasil e a imagem positiva da qual o país desfrutava perante as Nações Unidas.

Destarte, em 2017, o Brasil lançou o seu plano nacional de ação (PNA) sobre Mulheres, Paz e Segurança; que, nas palavras do então chanceler Aloysio Nunes, ao adotar o seu PNA, o país assinala o reconhecimento do papel que pode ser desempenhado pelas mulheres como agentes de transformação em todas as etapas de prevenção e solução de conflitos e da manutenção e consolidação da paz, bem como se propõe a fortalecer a prevenção e proteção contra todas as formas de violência contra a mulher<sup>143</sup>.

Os esforços brasileiros empenhados na construção de uma comunidade internacional mais igualitária e na implementação da agenda MPS foram, até certo modo, comprovados através da crescente participação de mulheres brasileiras nas missões políticas especiais e nas operações de manutenção da paz, tanto que o ex-ministro das relações exteriores deixa claro o comprometimento brasileiro no combate à discriminação de gênero, enfatizando a

---

<sup>142</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 27.

<sup>143</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 8.

impossibilidade de existência de uma paz sustentável sem que haja esforços conjuntos entre as Nações Unidas, os Estados membros, os governos locais e a sociedade civil<sup>144</sup>.

A elaboração do plano de ação nacional resultou dos trabalhos conjunto do ministério das relações exteriores (que liderou o grupo de trabalho), o da defesa, o da justiça e segurança pública, o dos direitos humanos, bem como da secretaria de política para mulheres, além da ONU Mulheres e um representante da sociedade civil, o Instituto Igarapé. Com efeito, a ex-secretária de política para as mulheres, Fátima Pelaes, assinalou que a elaboração do plano nacional de ação brasileiro era uma “... sólida demonstração do comprometimento do Governo Brasileiro com o esforço mundial em prol do reconhecimento do papel das mulheres em todas as atividades humanas.”<sup>145</sup>.

Assim, o Brasil se tornou o quarto país da América do Sul a elaborar um plano de ação, após o Chile (2009), a Argentina (2015) e o Paraguai (2015). Em razão do protagonismo exercido pelo país na América Latina, a iniciativa brasileira provocou os demais países a também adotarem seus PNAs, bem como permitiu o desenvolvimento de uma ferramenta importante para auxiliar as Nações Unidas no desenvolvimento e no avanço da agenda MPS.

Outrossim, a adoção do PNA brasileiro apontava para uma série de avanços que o país vinha tendo em matérias de proteção à mulher e igualdade de gênero, sobretudo, os avanços legislativos sobre esta temática, como: a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha; a Lei nº 13.104/2015, a Lei do Feminicídio; a Lei nº 13.811/2019, que proíbe o casamento infantil em qualquer hipótese; e, mais recentemente, a Lei nº 13.931/2019, que torna compulsória a notificação de suspeita de violência contra a mulher pelos serviços de saúde às autoridades policiais. À vista disso, elucidam Drumond e Rebelo<sup>146</sup>:

[...] O PNA brasileiro se destaca pelo reconhecimento da evolução da agenda de gênero no plano doméstico como parte integral dos esforços institucionais e legislativos do Estado Brasileiro para promover ações de empoderamento e combate a todas as formas de violência e discriminação contra as mulheres.

Como se vê, a política externa brasileira adota um padrão de continuidade no qual predominam balizas comuns de inserção internacional, tais como a defesa do multilateralismo, da solução pacífica de controvérsias e da construção da paz (*peacebuilding*). Destarte, já no introito do plano, o Governo Brasileiro deixava claro que há a obrigação internacional e o interesse brasileiro em possibilitar o cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança

<sup>144</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 8.

<sup>145</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 15.

<sup>146</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamya. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 6.

das Nações Unidas, principalmente, das resoluções componentes da agenda MPS, as quais laboram em sentido idêntico ao do rol de progressos domésticos obtidos sobre os direitos humanos das mulheres<sup>147</sup>.

O referido plano, como afirmam Rebelo e Drummond<sup>148</sup>, simbolizava o compromisso normativo brasileiro frente à elaboração de políticas públicas que atendiam às pretensões da agenda MPS e fortaleciam o empoderamento político, social e econômico de meninas e mulheres nas dimensões da paz e da segurança. A adoção do plano de ação denotava a importância que o Brasil conferia às diretivas das Nações Unidas, bem como reafirma o seu empenho com a construção da paz e da segurança internacionais. Entretanto, na prática, tais pretensões nunca saíram do papel.

Ronaldo Sardenberg<sup>149</sup> enfatiza que o Brasil sempre foi um membro ativo nas Nações Unidas, e “... nunca foi espectador desatento ou desinteressado, mas sim visível participante nas atividades das Nações Unidas”, de modo que suas contribuições são no intuito de fazer com que as ações da organização sejam cada vez mais abertas, equitativas, transparentes e sensíveis às necessidades da comunidade internacional. Em vista disso, o plano brasileiro sublinhava que o envolvimento nacional no que tange às matérias de paz e segurança internacionais envolve desde a prevenção - por meio da diplomacia preventiva e do enfrentamento de problemas estruturais -, perpassando pela mediação e diversos outros modos de solução pacífica de disputas (*peacemaking*), até a manutenção (*peacekeeping*) e a consolidação da paz, incluindo também a cooperação humanitária no que for necessário<sup>150</sup>.

A despeito de não contar com um PNA até 2017, o Brasil já empreendia ações relacionadas à promoção da citada agenda, num momento em que o avanço das pautas referentes à tutela dos direitos humanos, bem como à proteção das minorias, era uma prioridade para o Governo Federal. É válido mencionar que, durante o seu último mandato (2010-2011) como membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o país copatrocinou a resolução nº 1.960/2010, integrante da agenda MPS e que versava sobre a violência sexual em conflito, bem como, durante a presidência brasileira, o Comitê de Sanções relativo à República Democrática do Congo passou a contemplar indivíduos responsáveis por graves episódios de

---

<sup>147</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 8.

<sup>148</sup> 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. p. 7.

<sup>149</sup> SARDENBERG, Ronaldo Mota. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 90.

<sup>150</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 8.



violência sexual<sup>151</sup>. Os esforços não se ativeram somente ao âmbito internacional, mas, de igual forma, o tema foi incorporado ao planejamento estratégico do governo brasileiro à época, desde a previsão orçamentária do Plano Plurianual de 2012-2015, que previu iniciativa específica sobre a ampliação da participação das mulheres nas operações de manutenção da paz, o que atualmente não é visto<sup>152</sup>.

Destarte, é inegável que havia uma preocupação brasileira há um maior envolvimento em prol da manutenção da paz e da segurança internacionais com o fortalecimento da participação do Brasil nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Hamann e Mir<sup>153</sup> explicam que a presença das tropas brasileiras em missões de manutenção da paz (OMPs) coincidia com a própria evolução dessa ferramenta, tanto que o Brasil vinha participando das OMPs desde a primeira missão multilateral das Nações Unidas, ocorrida nos Bálcãs, em 1947; entre 1947 - início das operações - e 2019, o Brasil participou de 51 missões das Nações Unidas.

O engajamento brasileiro nas operações de paz das Nações Unidas demonstrava o reconhecimento do protagonismo do país perante a comunidade internacional, principalmente, pela combinação de três fatores: a larga experiência brasileira na participação em missões de paz, a qualidade das tropas militares e polícias e a destreza do corpo diplomático. Neste sentido, Hamann e Mir<sup>154</sup> elucidam que a excelência da performance dos militares brasileiros era tanto operacional quanto comportamental, podendo exemplificar a afirmação com o registro da ausência de condenações judiciais por uso da força ou por abuso e exploração sexual durante os 13 anos em que durou a missão de paz no Haiti, sob comando brasileiro.

Assim sendo, o cenário mais favorável para o prosseguimento das ações de implementação do plano de ação brasileiro seria o incentivo ao protagonismo das mulheres como agentes promotoras da paz e da segurança internacionais, principalmente pela presença feminina nas Forças Armadas e nas OPs.

A partir da década de 1990, as mulheres passaram a ingressar nas academias militares das Forças Armadas Brasileiras e a desempenhar um papel de destaque em suas atividades. Conforme se explana no próprio texto do PNA<sup>155</sup>, desde 1992, as mulheres ingressaram na

<sup>151</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 31.

<sup>152</sup> Cf. BRASIL. *Lei nº. 12.593 de 18 de janeiro de 2012* - Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/Anexos/anl12593.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/Anexos/anl12593.pdf)>. Acesso em: 25 de nov. 2020.

<sup>153</sup> HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. *É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. p. 2.

<sup>154</sup> HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. *É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. p. 6.

<sup>155</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 34.

Escola de Administração do Exército, possibilitando o acesso ao Quadro Complementar de Oficiais; por sua vez, a partir de 1996, a Academia da Força Aérea recebeu as primeiras mulheres para a especialidade de intendência e, desde 2003, elas puderam ingressar como aviadoras; finalmente, a Academia Militar das Agulhas Negras, a partir de 2017, passou a receber mulheres nos quadros de logística (intendência e material bélico).

Como se nota, a partir da redação do plano de ação, o Brasil alinhou-se ao entendimento de que “... a paz é mais bem construída e torna-se mais sustentável quando as mulheres são incluídas em todas as esferas dos processos de prevenção e solução de conflitos e de manutenção e consolidação da paz.”<sup>156</sup>. Destarte, o citado plano tem por objetivos estratégicos e centrais a transversalização de gênero em todas as ações brasileiras no âmbito da paz e da segurança internacionais e o empoderamento de meninas e mulheres como promotoras de efetivas ações na busca pela paz e como agentes de transformação dos cenários de guerra<sup>157</sup>, como se vê:

[...] a transversalização de gênero visa a reconhecer tanto a importante contribuição das mulheres nos processos de paz, inclusive na prevenção, mediação e solução de conflitos, e na manutenção e consolidação da paz, como também os distintos impactos sofridos por homens, mulheres, meninos e meninas no contexto dos conflitos armados com o intuito de evitar que as desigualdades se perpetuem ou aprofundem. Ademais, o empoderamento de mulheres é vital para a promoção da igualdade de gênero nas esferas política, econômica e social.

A redação do plano nacional brasileiro enfatiza a preocupação com o empoderamento feminino, de maneira a promover a participação das mulheres na prevenção, mediação e solução de conflitos, bem como na manutenção e consolidação da paz. É possível extrair desta análise que o foco primordial das ações brasileiras voltar-se-á ao fortalecimento do protagonismo feminino nas forças militares, sobretudo, nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas, haja vista seu histórico de massivo engajamento.

Destarte, vê-se que o Brasil, de certa forma, imprimiu na redação deste plano os seus traços distintivos entre as nações, trazendo para si a responsabilidade que lhe era devida como um importante ator global, a julgar pelas características ressaltadas por Ronaldo Sardenberg<sup>158</sup>: suas dimensões demográfica, territorial, política e econômica; a variedade étnica; a heterogeneidade econômica e social; a profunda ancoragem brasileira regional e sub-regional; sua projeção sul atlântica; e interesses como *global trader*.

<sup>156</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 38.

<sup>157</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 38.

<sup>158</sup> SARDENBERG, Ronaldo Mota. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 90.

Vale enfatizar os resultados alcançados a partir da qualidade das tropas constituídas e da habilidade demonstrada pela diplomacia brasileira, como bem apontado por Hamann e Mir<sup>159</sup>, que evidenciavam as expressivas posições de alto prestígio que foram ocupadas por representantes brasileiros no sistema de operações de manutenção da paz e das quais usufrui o Brasil perante o sistema de paz e segurança internacional das Nações Unidas. Os mesmos autores reforçam este argumento a partir de exemplos concretos da reconhecida liderança brasileira, sendo o maior modelo as operações de manutenção da paz no Haiti (MINUSTAH), em que, num movimento sem precedentes na história das Nações Unidas, todos os *Force Commander* (comandantes militares) foram brasileiros. Outrossim, mais recentemente foi confiado às tropas brasileiras o comando da OMPs no Congo (MONUSCO) - entre abril de 2013 e dezembro de 2015 a MONUSCO teve um *Force Commander* brasileiro -; a Força-Tarefa Marítima das operações desenvolvidas no Líbano (UNIFIL) também é comandada por um almirante brasileiro, a bordo de uma fragata com mais de 200 marinheiros brasileiros<sup>160</sup>.

Todavia, houve uma quebra no padrão de continuidade, tanto das medidas de efetivação, quanto de promoção desta pauta no Brasil. Com a mudança abrupta de orientação política, marcada por uma profunda crise de representatividade, não houveram progressos significativos nessa questão, inclusive, houve um arrefecimento da participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas.

É prontamente reconhecida a ascendência das tropas brasileiras em campos de manutenção da paz, todavia, a presença feminina nestas incursões era tímida e incipiente, e, hoje, é praticamente inexistente. Como explicam Giannini e Lima<sup>161</sup>: a primeira militar brasileira a participar de uma OMP foi uma médica enviada ao Timor Leste, em 2003; durante a MINUSTAH, por exemplo, as mulheres só começaram a se juntar às tropas a partir de 2006 e, até 2014, foram enviadas 124 mulheres para o Haiti; no Líbano, por seu turno, havia somente uma mulher militar desde que o Brasil se juntou à missão em 2011 - uma única mulher em um contingente de 267 marinheiros presentes na fragata brasileira.

Em se tratando da liderança feminina nas operações militares, as referidas autoras<sup>162</sup> atestam que a participação das mulheres era ínfima: “... to date, there has only been one female

<sup>159</sup> HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. *É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. p. 6.

<sup>160</sup> BRASIL, Ministério da Defesa. *Histórico da participação brasileira em missões da ONU*. Disponível em: <[https://www.gov.br/de0fesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy\\_of\\_missoes-de-paz/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu](https://www.gov.br/de0fesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu)>. Acesso em: 25 de nov. 2020.

<sup>161</sup> GIANNINI, Renata; LIMA, Mariana e outro. *Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil: surmounting challenges and promoting equality*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015. p. 6.

<sup>162</sup> GIANNINI, Renata; LIMA, Mariana e outro. *Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil: surmounting challenges and promoting equality*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015. p. 6.

Brazilian officer sent on a peacekeeping operation as a military observer. She was a naval officer deployed in 2013, and the case is a watershed moment for female participation in Brazilian peacekeeping missions.”<sup>163</sup>. Entretanto, Giannini e Lima apontam que, mesmo com este acanhado pioneirismo, tais esforços acenavam para um fortalecimento da liderança feminina que pode conduzir a outros, basta ver que as Nações Unidas explicam a presença das mulheres em campo como uma necessidade operacional, tal qual reportado pelas mesmas autoras<sup>164</sup>:

[...] Women in the Brazilian military have very limited contact with local populations due their primary duty functions. According to UN resolutions, however, the presence of military women on the ground is not only a matter of gender equality and rights, but also a operational need. There are tasks rangin from monitoring checkpoints and search operations to interacting with victims of sexual and gender-based violence. The presence of uniformed women offers a different kind of role model to the wider population, demonstrating that women and men can pursue the same carreers on equal footing, even vocations most closely associated with traditional male roles.<sup>165</sup>

É cediço que há uma relevância exponencial dos objetivos estratégicos delineados pela escrita do plano de ação brasileiro. O papel de destaque que fora desempenhado pelo Brasil nas operações de paz das Nações Unidas, possibilitou, de certa forma, o fortalecimento do protagonismo das mulheres como reais promotoras da paz e da segurança internacionais. Neste sentido, o primeiro pilar que deu sustentação ao plano é o da participação, referente às pretensões de aumento e qualificação da presença de mulheres nas atividades relacionadas à paz e à segurança, em todos os níveis; quanto a isso, o governo brasileiro reconhece que a presença feminina em campo contribui para que seja criado um senso de segurança na população local, possibilitando o sucesso das operações de paz<sup>166</sup>.

Além da participação, o plano se assentou nos pilares de prevenção e proteção, cujas atividades têm o condão de salvaguardar os direitos humanos das mulheres e prevenir contra a violência a qual meninas e mulheres são submetidas em situações de conflitos armados. E para que sejam atingidos tais propósitos, o Brasil enfatizou, mais uma vez, a participação e liderança

<sup>163</sup> “Para evidenciar, houve apenas uma oficial brasileira mulher enviada à uma OMP como observadora militar. Ela era uma oficial naval, recrutada em 2013, e este caso foi um divisor de águas para a participação feminina nas operações de manutenção da paz brasileiras”. (Tradução nossa).

<sup>164</sup> GIANNINI, Renata; LIMA, Mariana e outro. *Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil: surmounting challenges and promoting equality*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015. p. 7.

<sup>165</sup> “As mulheres nas Forças Armadas têm um contato muito limitado com as populações locais devido às funções primárias que desenvolvem. De acordo com as Nações Unidas, entretanto, a presença de militares mulheres em campo não é só uma questão de igualdade de gênero e de direitos, mas é também uma necessidade operacional. As tarefas vão desde monitorar postos de controle e operações de busca a interação com as vítimas de violência sexual e de gênero. A presença de mulheres uniformizadas oferta um modelo diferente para a população em geral, demonstrando que homens e mulheres podem seguir as mesmas carreiras em pé de igualdade, até mesmo as vocações mais associadas aos papéis masculinos tradicionais”. (Tradução nossa).

<sup>166</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 40.

feminina em funções civis, militares e policiais, entendendo que, com um maior número de mulheres observadoras militares, aumentar-se-á a eficácia do monitoramento e dos relatos de ameaça à segurança<sup>167</sup>.

Ademais, a estrutura do plano perpassa também pelos pilares da consolidação da paz e da cooperação humanitária, cuja finalidade é a de “...fortalecer a perspectiva de gênero na atuação do Brasil nesses contextos, levando em conta os impactos diferenciados dos conflitos armados sobre homens e mulheres, de modo a alcançar a paz sustentável.”<sup>168</sup>, assim, o governo brasileiro assinala que a observância das questões de gênero promove consideráveis repercussões na perspectiva de reconstrução pós-conflito. O último pilar apontado na redação do plano, por sua vez, refere-se ao aprofundamento, sensibilização e engajamento, que almeja difundir informações e conhecimento a respeito da agenda MPS, gerando uma maior cooperação entre os atores relevantes para a implementação das ações.

Neste sentido, Drummond e Rebelo<sup>169</sup> lecionam que a estruturação do plano de ação brasileiro ao redor de quatro eixos temáticos tão relevantes indica “...a consistência do documento com o arcabouço normativo e programático previsto pelas Nações Unidas no tocante ao avanço da igualdade de gênero nas discussões da paz e segurança.”. As autoras<sup>170</sup> explicam, ainda, que apesar dessa divisão os pilares devem ser trabalhados e implementados de maneira complementar e cooperativa e não de uma forma limitada ou seletiva, sendo necessário que haja uma constante sinergia entre as políticas públicas desenvolvidas para a efetivação dos compromissos assumidos pelo PNA.

É de inegável expressividade o desenvolvimento do plano nacional de ação brasileiro perante a comunidade internacional. É claro que, formalmente, o plano brasileiro atinge às pretensões da agenda MPS através de sua estrutura normativa e objetivos estratégicos, entretanto, há irrefutáveis desafios a serem enfrentados no que tange à sua implementação de fato.

#### 4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO BRASILEIRO: IMPASSES E SUA RESPECTIVA TRANSPOSIÇÃO

<sup>167</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 43.

<sup>168</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 43.

<sup>169</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 10.

<sup>170</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 10.

É justo afirmar que o Brasil deu passos significativos para a implementação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” com a elaboração do seu plano de ação; junto ao Chile, a Argentina e ao Paraguai, o Brasil é um dos quatro países da América Latina que assinalou à incorporação da pauta defendida pela Resolução nº 1.325/2000 ao âmbito doméstico, sendo condizente com os avanços normativos a promoção dos direitos humanos das mulheres em seu ordenamento jurídico. Não obstante tais avanços normativos, há expressivas implicações que necessitam ser sobrepostas para que haja propriamente a implementação do plano de ação brasileiro.

O lançamento de um PNA simboliza o compromisso do Estado com a inclusão, mesmo que paulatina, da temática de gênero nas agendas de defesa, política externa e segurança dos países, conforme explica Renata Giannini<sup>171</sup>. O plano nacional de ação do Brasil terá duração inicial de 2 anos (2017-2018)<sup>172</sup>, havendo expressa recomendação para que, ao final de 2018, o grupo de trabalho volte a se reunir para avaliar a implementação do plano e discutir sobre o necessário afastamento dos impasses que entravam seu aperfeiçoamento<sup>173</sup>, visto que, muito embora se reconheça o empenho das entidades governamentais - como os Ministérios e Secretarias envolvidos na elaboração -, representantes de órgão internacionais (ONU Mulheres) e sociedade civil (Instituto Igarapé), houve o arrefecimento das discussões e das estratégias de implementação.

Acontece que o texto do plano de ação estabelece que os ministérios e órgãos que compõem o GT de elaboração ficarão responsáveis por mecanismos de acompanhamento, de divulgação e de fiscalização da implementação do respectivo plano<sup>174</sup>. Drummond e Rebelo<sup>175</sup> entendem que a criação deste grupo intersetorial possibilitaria o engajamento direto de entidades distintas com a efetivação do plano, de maneira a viabilizar diferentes ópticas de atuação e entendimentos quanto à matéria: entretanto, após a elaboração e divulgação do plano, isto não ocorreu.

É de certa forma possível justificar tal afastamento em razão do momento político vivenciado, na época, pelo Brasil. O processo de elaboração do plano ocorreu em 2017, ano

---

<sup>171</sup> GIANNINI, Renata. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 9.

<sup>172</sup> O período de vigência do plano foi renovado, haja vista a inércia das atividades relacionadas a implementação da agenda.

<sup>173</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 63.

<sup>174</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 63.

<sup>175</sup> DRUMMOND, Paula; REBELO, Tamya. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 10.

em que houve movimentos marcados por profundas transições políticas, tais como a sucessão da então presidente Dilma Rousseff, que sofreu *impeachment*. Drummond e Rebelo<sup>176</sup> explicam que “...tal contexto político afetou o engajamento dos ministérios e órgãos relacionados com o alcance de resultados para efetivamente implementar o PNA brasileiro.” E, desde então, o Brasil têm enfrentado um grave contexto de instabilidade política e experimentado uma profunda crise de representatividade.

A verdade é que, com a transição e a nova pauta defendida pelo governo de Michel Temer (2016-2018), houve a extinção da Secretaria de Política Especial para Mulheres - tornada parte do Ministério de Direitos Humanos -, o Ministério da Justiça, por seu turno, teve ao menos três ministros distintos neste período e toda essa instabilidade afetou na implementação do plano de ação brasileiro.

Com a eleição de Jair Bolsonaro (2018-atual), Vettorassi, Oliveira e Benevides<sup>177</sup> apontam à inauguração de um estado populista, fundado num discurso moralista, dito conservador e de ultra-direita. Além disso, o atual presidente fora eleito sob bandeira de enfrentamento aos grupos feministas e com uma profunda ligação fundamentada em princípios religiosos, tendo como uma de suas principais bases de apoio a liderança evangélica. Houve clara alteração de paradigma adotado pelo governo brasileiro frente à implementação do Plano Nacional de Ação sobre “Mulheres, Paz e Segurança”, como evidencia a postura na reunião da Comissão sobre a Situação da Mulher (2019), em que o governo brasileiro critica veementemente a adoção de abordagem excessivamente centrada nos Estados para a promoção dos direitos humanos das mulheres e meninas, elevando a importância do papel desempenhado por indivíduos, famílias e setor privado, o que acaba por escusar o Estado dos deveres de proteção e garantia dos direitos humanos das mulheres.

Ademais, nos foros internacionais de direitos humanos, o Brasil tem criticado o uso da palavra “gênero”, afirmando que o termo correto deva ser considerado sinônimo de “sexo biológico”. Além disso, o Brasil tem assumido uma postura de oposição ao emprego de expressões como “serviços de saúde sexual e reprodutiva”, por defenderem que essas podem dar margem ao aborto. Vettorassi, Oliveira e Benevides<sup>178</sup> apontam que o governo Bolsonaro

---

<sup>176</sup> 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. p. 8.

<sup>177</sup> VETTORASSI, Andréa; OLIVEIRA, Dijaci David de; BENEVIDES, Rubens de Freitas. *Direitos Humanos no Brasil: os ataques às humanidades no governo Bolsonaro*. Revista Humanidades e Inovação v.7, n-20. 2020. p. 408.

<sup>178</sup> VETTORASSI, Andréa; OLIVEIRA, Dijaci David de; BENEVIDES, Rubens de Freitas. *Direitos Humanos no Brasil: os ataques às humanidades no governo Bolsonaro*. Revista Humanidades e Inovação v.7, n-20. 2020. p. 408.

trouxo profundas modificações na política de defesa da mulher, centrando seus esforços no caráter punitivo e não ampliando um processo formativo e preventivo.

Aguiar e Pereira<sup>179</sup>, nesse sentido, complementam que esse processo de substituição de governos e a ascensão de Bolsonaro tendeu a ser realizado sob a égide da hipervalorização dos padrões tradicionais e morais da família brasileira. Durante a campanha eleitoral, Jair Bolsonaro apresentou-se como um “resgate” aos valores que, segundo ele, eram deturpados e “destruíam a família brasileira”, assim, a busca pelos direitos humanos das mulheres foi incorporada à uma agenda política de ódio ao feminismo e crença na necessidade de “salvar o país da ameaça comunista”. Ou seja, o cenário político escanteou completamente as discussões sobre o desenvolvimento e efetivação do PNA e da pauta “MPS”.

Além disso, não houve trocas significativas entre a sociedade civil e o processo de elaboração/implementação do PNA. Drummond e Rebelo<sup>180</sup> afirmam que a construção do plano ficou restrita à participação direta de uma única organização - o Instituto Igarapé - e que não houve abertura de um canal efetivo para realização de consultas à população, apesar de ter sido lançado um portal *online* para a coleta de demandas e sugestões da sociedade civil, que não chegou a funcionar como planejado.

Os referidos autores enfatizam que, apesar dos esforços voltados ao funcionamento de um grupo de trabalho intergovernamental, os processos de elaboração do PNA não foram participativos, mas marcados pela ausência de consultas regulares a sociedade civil, impossibilitando a concreta troca de informações entre os atores locais<sup>181</sup>. Renata Giannini<sup>182</sup>, inclusive, deixa claro que “...um PNA efetivo e eficaz deve necessariamente ser monitorado.”, ou seja, sem a participação e supervisão das ações de implementação das diretrizes entronizadas pelo plano nacional de ação, a sociedade dispõe tão somente de um documento inativo.

O âmbito mais favorável a que fossem investidos esforços brasileiros destinados à implementação da agenda MPS é no que tange ao fortalecimento da presença de mulheres nos contextos de construção da paz, bem como no estímulo à formação de liderança feminina nos processos de superação dos conflitos armados. Há uma necessidade estrutural que postula ao

<sup>179</sup> AGUIAR, Bruna Soares; PEREIRA, Matheus Ribeiro. *O antifeminismo como backlash nos discursos do governo Bolsonaro*. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. Volume 7, número 3. São Carlos: 2019. p. 8-35.

<sup>180</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 8.

<sup>181</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 9.

<sup>182</sup> GIANNINI, Renata. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016. p. 7.



aumento da presença de mulheres uniformizadas em campos de conflitos e o Brasil.

Não obstante o legado de mais de 70 anos de atuação nas OMPs, o Brasil tem perdido sua relevância perante os quadros das Nações Unidas, a força militar brasileira não desempenha tamanha liderança como outrora e muito dessa mudança na postura brasileira reflete-se no atual quadro político do país e na inadimplência perante as Nações Unidas; para Hamann e Mir<sup>183</sup>, inclusive, isso enfraquece o engajamento do Brasil junto aos órgãos multilaterais, podendo comprometer o desenvolvimento das ações da delegação brasileira nas Nações Unidas.

A própria Carta das Nações Unidas<sup>184</sup> condiciona o direito a voto nas deliberações da Assembleia Geral da Organização ao adimplemento orçamentário do Estado-membro, ou seja, como bem enfatiza Hamann e Mir<sup>185</sup>, o atraso brasileiro diante do pagamento das contribuições aos orçamentos das Nações Unidas pode levar a perda do direito ao voto, por parte do Brasil, na Assembleia Geral. Ora, um país que tem desempenhado papel de relevância perante a organização, bem como detém um histórico de comprometimento com o desenvolvimento do multilateralismo - estando no páreo, inclusive, por um assento permanente no Conselho de Segurança - passaria por um profundo constrangimento perante a comunidade internacional com a cassação do seu direito ao voto.

Outrossim, para evitar este vexame diplomático, o governo federal pagou em 2019 parte da sua dívida com as Nações Unidas (cerca de R\$ 1.815 bilhão de reais), a fim de evitar a perda do direito de voto<sup>186</sup>. Entretanto, os atrasos do Brasil combinados com os atrasos de outros Estados-membros levaram a organização para o centro de uma problemática crise orçamentária, que põe em xeque a continuidade dos esforços já despendidos para a manutenção da paz e da segurança internacionais<sup>187</sup>; caso não haja possibilidade de captação de recursos financeiros para a continuidade das missões de manutenção da paz e do suporte dado pelas Nações Unidas às vítimas de conflitos armados, a sociedade internacional ver-se-

<sup>183</sup> HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. *É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. p. 38.

<sup>184</sup> Art. 19 da Carta das Nações Unidas: O membro das Nações Unidas que estiver em atraso no pagamento de sua contribuição financeira à Organização não terá voto na Assembleia Geral, se o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos.

<sup>185</sup> HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. *É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. p. 18.

<sup>186</sup> REVISTA ÉPOCA. *Brasil paga dívida com ONU e banco do Brics*. Disponível em: <

<sup>187</sup> HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. *É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. p. 18.

á frente a um lamentável e inestimável retrocesso.

Outrossim, a limitação orçamentária também é um dos mais expressivos impasses para a implementação do plano brasileiro; apesar da aprovação do PNA, o governo brasileiro não assumiu compromissos financeiros com a agenda sobre mulheres, paz e segurança das Nações Unidas<sup>188</sup>. Drummond e Rebelo<sup>189</sup> explicam que o Brasil optou por não mencionar a origem orçamentária destinada ao cumprimento das atividades contempladas pelo plano, isto é, não está delimitado um orçamento regular próprio para a operacionalização das ações e que, diante desta inexistência orçamentária, o PNA brasileiro estará sempre suscetível a mudanças políticas e às agendas estruturais de cada ministério envolvido em sua persecução.

Eduarda Hamann<sup>190</sup> aduz, com propriedade, que “... é indispensável que um país como o Brasil mantenha uma abordagem global no horizonte de suas ações, de maneira a não perder de vista todo o sistema multilateral e a apoiá-lo quando possível, dentro de suas capacidades.”. É, pois, inegável o histórico relevante de suporte ao sistema multilateral e que a adoção deste plano de ação sinalizaria a preocupação brasileira com a sua atuação e inserção internacional. Entretanto, as estratégias adotadas pelo plano nacional são difusas e descordenadas, sem previsões de concreta aplicabilidade, e extremamente arrefecidas pelo contexto político atual.

Em consequência disso, o plano brasileiro pouco enfrenta os desafios estruturais que a questão traz consigo. Ante o exposto por Drummond e Rebelo<sup>191</sup>, é perceptível a limitação da proposta do Brasil diante da necessidade de se encarar as barreiras institucionais que impossibilitam a representação das mulheres nos espaços políticos e nos papéis de liderança. O deslize vai além, uma vez que as políticas de incentivo à participação feminina nos espaços formais não necessariamente representarão um avanço na pauta porque, como bem explicado pelas autoras, a mera incorporação de atores do sexo feminino não significará que estas mulheres operarão em favor das demais e em prol da igualdade de gênero. É necessário, pois, que haja a consolidação do conhecimento da temática, de modo que exista o reconhecimento da marginalização das mulheres nos debates sobre manutenção, construção e consolidação da paz e segurança internacionais.

Os mesmos impasses são vistos no que concerne à presença feminina em postos das

---

<sup>188</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 18.

<sup>189</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 18.

<sup>190</sup> HAMANN, Eduarda. *A força de uma trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. p. 20.

<sup>191</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 13.

Forças Armadas; se não há um enfrentamento direto das questões estruturais que marginalizam a presença da mulher nos mais diversos patamares sociais, também não há uma mudança na estrutura necessária para facilitar a inclusão de militares do sexo feminino, como diz Renata Gianinni<sup>192</sup>. O PNA é vago e impreciso e não aborda de forma específica, aprofundada e sistemática os óbices impostos ao preenchimento desses espaços por mulheres, tampouco propõe quaisquer soluções para a questão. O número de mulheres presentes nas Forças Armadas brasileiras ainda é irrisório e a maioria é composta por médicas, enfermeiras, tradutoras, advogadas e intérpretes com pouquíssima representatividade no alto escalão militar.

Como enfatiza Renata Gianinni<sup>193</sup>, é preciso que as três forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) implementem políticas concretas que incentivem e possibilitem o ingresso de mulheres na carreira; aliado a isso, é salutar que se eliminem ou diminuam as barreiras impostas para o ingresso em armas, especialidades e funções, principalmente as de comando e combate; sendo também imprescindível que haja um real enfrentamento ao machismo, preconceito e violência simbólica, sexual, moral, psicológica e patrimonial a qual as mulheres têm sido submetidas em situações de trabalho.

Drummond e Rebelo<sup>194</sup> acertam ao enfatizar que não há como o plano de ação incentivar a participação e o protagonismo das mulheres nas missões de paz das Nações Unidas sem, contudo, estimular e possibilitar o maior ingresso feminino nas Forças Armadas. Embora se reconheça a influência positiva das mulheres uniformizadas e como observadoras militares, contribuindo para a eficácia do monitoramento e promoção da segurança de meninas e mulheres, “...o PNA não estimula o desenvolvimento de mecanismos transparentes para escolha de observadores militares.”, como pontuam Drummond e Rebelo<sup>195</sup>.

É de ver-se que há uma expressiva lacuna quanto ao monitoramento do plano analisado, já que não foram instituídos mecanismos sistemáticos para o acompanhamento do progresso do PNA. Além disso, o desconhecimento da sociedade civil e das entidades governamentais em relação a temática, prejudica consideravelmente o avanço da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil, tanto que o próprio plano pontuou sobre a necessidade

---

<sup>192</sup> GIANNINI, Renata. *Promover gênero e consolidar a paz: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014.

<sup>193</sup> GIANNINI, Renata. *Promover gênero e consolidar a paz: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014.

<sup>194</sup> DRUMMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 15.

<sup>195</sup> DRUMMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 15.

de difusão de conhecimento sobre esta pauta, com vistas a possibilitar a familiarização tanto da sociedade quanto do governo com a agenda MPS. Nesse sentido, foram propostos eventos (entre março de 2014 e abril de 2015) para propagação do conteúdo, porém, os objetivos almejados não foram alcançados, diante do pequeno porte de tais encontros e limitada capacidade de articulação<sup>196</sup>.

Ocorre que os impasses também repercutem em todas as etapas de resolução dos conflitos, incluindo a limitação da participação de mulheres como mediadoras, negociadoras e testemunhas de processos de paz<sup>197</sup>. É profícuo que seja incluída a persecução das necessidades específicas das mulheres nas negociações e acordos de paz, e, para tanto, é necessário que seja facultada a presença de mulheres nos processos de mediação e construção da paz. Não obstante a reconhecida excelência - já mencionada - do corpo diplomático brasileiro, há uma sub-representação feminina nos quadros de carreira, bem como nas posições de chefia. Ademais, como deixa claro Renata Gianinni<sup>198</sup>, as diplomatas são minoria nas áreas relacionadas à paz e segurança internacional.

É de ver-se que o Brasil deu passos fundamentais na direção da incorporação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” através de seu plano nacional de ação, inserindo-se nesse debate internacional. Ademais, é evidente o potencial que o país detém para exercer um protagonismo na comunidade internacional e elevar sua política externa à condição de modelo para as nações, sobretudo, à América Latina - e um plano nacional de ação eficaz impulsionaria a liderança brasileira na persecução dos objetivos perquiridos à agenda MPS<sup>199</sup>; entretanto, o atual plano de ação brasileiro constitui um passo considerável, em sua redação, mas insuficiente ao alcance desse desiderato.

É, pois, fundamental que haja uma cooperação entre os atores brasileiros envolvidos nessa agenda, destinada ao incentivo do progresso da operacionalização do plano nacional de ação. Antes de mais nada, é imperativo que sejam retomadas as discussões e ações sobre a pauta dos direitos humanos, afastando o regresso que tem sido observado nos últimos anos, especialmente a partir de 2018, bem como que seja revisado o plano apresentado, dando ênfase a destinação de um orçamento específico para implementação das estratégias atinentes ao

---

<sup>196</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 3.

<sup>197</sup> GIANNINI, Renata. *Promover gênero e consolidar a paz: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014.

<sup>198</sup> GIANNINI, Renata. *Promover gênero e consolidar a paz: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014.

<sup>199</sup> DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyá. *Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. p. 24.

PNA. Além disso, é fundamental que sejam idealizados mecanismos de monitoramento e supervisão que medirão os avanços (ou não) promovidos em torno do alcance dos objetivos elencados, bem como, é salutar a ampliação da participação de outros atores nos processos de avaliação, elaboração e implementação do plano - especialmente, por parte da sociedade civil.

Por fim, faz-se necessária também a elaboração de políticas factíveis de incorporação das mulheres nas Forças Armadas, bem como a maximização do acesso de mais mulheres à carreira diplomática e às posições de chefia em toda parte; urge que sejam elencados os problemas estruturais que circundam a integração das mulheres nos mais diferentes âmbitos de participação, criando-se estratégias concretas de superação de tais arestas. É forçoso reconhecer, por fim, a necessidade de maior presença brasileira no ambiente internacional, principalmente, nos debates do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, do mesmo modo que é primordial a retomada da presença brasileira nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada teve como cerne a análise da inserção do Brasil frente à implementação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” no bojo das atividades da Organização das Nações Unidas, que foi inaugurada pela aprovação da Resolução nº 1.325/2000 e que incorpora a perspectiva de gênero ao debate sobre paz e segurança internacionais.

Com efeito, houve um particular interesse na observação do plano de ação brasileiro, cuja elaboração marcou o ingresso definitivo do Brasil nas atividades de efetivação dos objetivos perfilhados pela dita resolução. Tal abordagem mostrou-se relevante, tendo em vista que o debate que norteia a tutela dos direitos humanos das mulheres é matéria que denota a existência de enorme interesse por parte de toda a sociedade.

Outrossim, restou evidente o prestígio que as iniciativas brasileiras fazem repercutir perante o resto do mundo, bem como a tendência de alinhamento deste país às principais diretivas que orientam a comunidade internacional. Nesse diapasão, logrou-se sobrelevar a posição relevante assumida pela política externa brasileira, uma vez que as iniciativas adotadas pelo Brasil nesta seara alcançam forte repercussão perante o resto do mundo e, de maneira ainda mais evidente, no âmbito da América Latina, demonstrando o quão significativa tem sido a inserção do Brasil no debate referente à preservação da paz e da segurança internacionais.

Ante o escopo de investigação, observou-se que a agenda MPS está inserida em um contexto de avanços normativos destinados à promoção dos direitos humanos das mulheres, sobretudo a proteção de meninas e mulheres vítimas dos conflitos armados; tendo em vista que fomenta a evolução da discussão sobre os direitos humanos, apontando para a necessária integração normativa desta matéria ao ordenamento jurídico brasileiro. Outrossim, buscou-se evidenciar a atual ramificação dos direitos humanos a fim de testificar a existência de uma tutela especificamente voltada à salvaguarda da dignidade da mulher.

Ademais, fez-se imprescindível referir e examinar os principais instrumentos legislativos regentes da matéria dos direitos humanos das mulheres, em âmbito internacional, regional e nacional, com particular menção à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação (CEDAW), pelo que observou-se o avanço dos debates relacionados à busca por formas específicas de proteção às mulheres, apontando-se as especificidades que cada espaço de inserção feminina traz consigo e a singularidade que abrange a presença das mulheres em locais atingidos por conflitos armados, de modo a corroborar-se com o

reconhecimento das diferentes perspectivas com que estes fenômenos repercutem na vida de homens e mulheres e facilmente concluir que a aprovação da Resolução nº 1.325/2000 pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, chancela a promoção da igualdade de gênero em matérias atinentes à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Considerando a indispensabilidade do debate, as Nações Unidas criaram a agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, que abrange não só a Resolução nº 1.325/2000 como também outras dez resoluções, todas concernentes à inserção da perspectiva de gênero no seio das iniciativas de manutenção e prossecução da paz e da segurança perante a comunidade internacional. Ante os objetivos propostos pela agenda MPS, percebeu-se a mudança havida na percepção mesma da efetiva presença de mulheres nas regiões marcadas por conflitos, de modo que, juntamente à proteção dos direitos humanos das mulheres imersas nestas situações, houve o estímulo à participação feminina na tomada de decisões, tanto no que concerne à prevenção de conflitos, quanto no que tange aos contextos de reconstrução pós-guerra.

Nessa perspectiva, observou-se o incentivo ao protagonismo feminino nas operações que envolvem as conjunturas do antes, durante e depois dos conflitos. O discurso, então, não mais limita a presença das mulheres tão somente como vítimas dos cenários conflitantes, mas agora destina à mulher um papel de relevo nos processos de construção e manutenção da paz. A partir dessa análise, observou-se que há um arcabouço normativo considerável e valorativo propenso à consecução de tais pretensões, entretanto, existem consideráveis desafios a serem dirimidos, com vistas à sua implementação na prática, principalmente, no âmbito doméstico.

A necessidade de se avançar com a efetivação da agenda no domínio nacional, motivou o Conselho de Segurança das Nações Unidas a conclamar os Estados-partes à elaboração dos seus respectivos planos de ação para a implementação dos objetivos elencados pela Resolução nº 1.325/2000 e demais em seus respectivos territórios, evidenciando-se a importância da edição de planos nacionais de ação para a operacionalização da agenda MPS.

Destarte, mostrou-se salutar a análise do plano de ação brasileiro, para que se pudesse observar o papel assumido pelo Brasil frente à prossecução dos objetivos das Nações Unidas, especialmente a implantação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” no âmbito interno. Assim, foram analisados os principais aspectos a envolver a elaboração do plano, destacando-se a inserção desta temática em um contexto de produção de consideráveis avanços normativos pertinentes à proteção das mulheres, pelo que se observou, ademais, que a principal estratégia adotada pelo país a fim de incorporar a pauta MPS ao contexto brasileiro, é o incentivo a presença do gênero feminino nas Forças Armadas, mormente estando à frente das operações de manutenção da paz.

Outrossim, constatou-se a relevância da redação do PNA brasileiro, que sinalizava a preocupação do país frente às orientações das Nações Unidas. Destarte, feita a análise crítica do seu conteúdo, percebeu-se que o atual plano de ação brasileiro configura a tomada de um passo considerável, mas não suficiente, já que interposto diante de uma série de impasses e limitações que ainda inviabilizam a plena implementação da agenda MPS no Brasil, dentre os quais é possível citar: os regressos governamentais diante da crise política e da atual gestão federal, o não enfrentamento dos problemas estruturais que impedem o avanço dos objetivos profícuos ao PNA; a lacuna referente ao monitoramento do plano, bem como a ausência de dotação orçamentária específica; a ausência de políticas de incentivo à participação feminina nas Forças Armadas e nos processos de conciliação e de pacificação de conflitos, além do número limitado de mulheres inscritas nos quadros da carreira diplomática brasileira.

Há, portanto, uma expressiva lacuna a ser afastada, como condição de executabilidade dos objetivos presentes no plano de ação brasileiro e, nesse sentido, acredita-se, findo o estudo, que o mais adequado para o enfrentamento da problemática seria a retomada das discussões sobre o tema à níveis ministerial, organizacional e civil, de modo a que possam ser afastados os hiatos existentes no plano, sobretudo, os que impedem sua operacionalização, priorizando-se a adoção de soluções hábeis a realmente possibilitar o alcance dos referidos objetivos, sem que tão somente se avance na redação de textos normativos que não encontram viabilidade prática.

Para tanto, é salutar que sejam retomadas as discussões ora arrefecidas, de maneira que o Brasil volte a participar dos debates referentes à agenda MPS ocorridos em ambiente internacional e, havendo uma revisão do plano apresentado, promova-se a destinação de uma previsão orçamentária específica para a implementação do PNA, bem como sejam idealizados e implementados mecanismos de monitoramento e supervisão dos avanços (ou não) desta questão, perfazendo-se essencial a ampliação da participação de outros autores nos processos de avaliação, elaboração e implementação do referido plano de ação.

É possível concluir, destarte, que a hipótese inicialmente estabelecida foi parcialmente confirmada, ou seja, realmente, a adoção do plano de ação brasileiro para a implementação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” demonstra que o Brasil assumiu uma postura ativa ante o debate internacional sobre a efetivação da tutela dos direitos humanos das mulheres, todavia, não é possível apontar para a existência de efetivo progresso, no que tange à implementação prática do plano. Assim, é inviável afirmar que o Brasil tem desempenhado um papel satisfatório ante ao enfrentamento da temática, tendo apenas elaborado um instrumento normativo que não tem executabilidade prática, embora se reconheça que o referido plano de



ação tenha representado um aceno importante diante do debate internacional quanto a temática de mulheres, paz e segurança.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHESON, Ray. *Womens, weapons and wars: a gendered critique of multilateral instruments*. Women's international league for peace & freedom. 2015.

ALVES, J. E. D; Corrêa, S. Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: *um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo*. In: Seminário Brasil. Belo Horizonte: Abep. 2009.

AGUIAR, Bruna Soares; PEREIRA, Matheus Ribeiro. *O antifeminismo como backlash nos discursos do governo Bolsonaro*. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. Volume 7, número 3. São Carlos: 2019. p. 8-35.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL, Ministério da Defesa. *Histórico da participação brasileira em missões da ONU*. Disponível em: <[https://www.gov.br/de0fesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy\\_of\\_missoes-de-paz/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu](https://www.gov.br/de0fesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu)>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. Brasília: FUNAG, 2017.

BRASIL. *Constituição da república federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <https://bit.ly/30KJCsG>. Acesso em: 21 out. 2020

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina. 1993.

Cf. BRASIL. *Lei nº. 12.593 de 18 de janeiro de 2012* - Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/Anexos/anl12593.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/Anexos/anl12593.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2020.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados: Guía Práctica del CICR*. Ginebra, 2006.

Dados coletados no observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/indicadores/feminicidio-ou-femicidio#:~:text=Informa%C3%A7%C3%B5es%20oficiais%20de%2015%20pa%C3%ADs,feminic%C3%ADdio%20ou%20femic%C3%ADdio%20em%202018.>>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

DONADÍO, Marcela R. *Engendering peacekeeping. The cases of Haiti and Democratic Republic of Congo: a gender and security analysis from a Latin American perspective*. 1ª.ed. Buenos Aires: RESDAL, 2013.

DONADIO, Marcela; RIAL, Juan. *La agenda de mujer, paz e seguridad em el año de su revisión: la resolución 1325 em la esfera militar y policial*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina. 2015.

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

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

EL PAÍS, *América Latina é a região mais letal para mulheres*. Brasil. 2018. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/24/actualidad/1543075049\\_751281.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/24/actualidad/1543075049_751281.html)>. Acesso em: 23 nov. 2020.

GIANNINI, Renata A. *Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016.

GIANNINI, Renata Avelar e outros. *A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano: desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2018. p.1.  
GIANNINI, Renata Avelar; e outros. *A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2018.

GIANNINI, Renata; LIMA, Mariana e outro. *Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil: surmounting challenges and promoting equality*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2015.

GIANNINI, Renata. *Promover gênero e consolidar a paz: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2014.

HAMANN, Eduarda. *A força de uma trajetória: O Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2019.

HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. *É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2019.

LIMA, Antonio Teixeira. *Guerra, paz e os corpos das mulheres: um olhar nativo sobre a conferência de Beijing*. Brasília: IPEA.

MAYANJA, Rachel. *Les conflits armés et le femmes – La résolution 1325 du Conseil de sécurité: dix ans d’existence*. Disponível em: < <https://www.un.org/fr/chronicle/article/les-conflits-armes-et-le-femmes-la-resolution-1325-du-conseil-de-securite-dix-ans-dexistence>>. Acesso em: 17. nov. 2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MENGER, K; SERPA, R. *Questão de gênero em conflitos: a violência contra a mulher como arma de guerra*. In: UFRGSMUN Model United Nations. *Conselho de Paz e Segurança da União Africana*. Porto Alegre: UFRGSMUN Model United Nations, 2016. v. 4. P. 244-279.

MIRANDA, C. M.; PARENTE, T. G. *Plataforma de Ação de Pequim, avanços e entraves ao gender mainstreaming*. OPSIS, Catalão – GO, v. 14, n. 1, p. 415 – 430, jan./jun. 2014.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1325*. 2000. Disponível em: < [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_pazeseg/Mulheres\\_paz/1325-2000-PT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_pazeseg/Mulheres_paz/1325-2000-PT.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1325*. 2000. Disponível em: < <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/1325-2000-pt.pdf>>. Acesso em: 19 de nov. de 2020.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1820*. 2008. Disponível em: < [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_pazeseg/Mulheres\\_paz/1820-2008-PT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_pazeseg/Mulheres_paz/1820-2008-PT.pdf)>. Acesso em: 18 nov.2020.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1888*. 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/1888-2009-pt.pdf>>. Acesso em: 18 nov.2020.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1889*. 2009. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_pazeseg/Mulheres\\_paz/1889-2009-PT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_pazeseg/Mulheres_paz/1889-2009-PT.pdf)>. Acesso em: 18 nov.2020.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 1960*. 2010. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/resolucao1960en.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 2106*. 2013. Disponível em: <[https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/resolucao\\_csnu.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/resolucao_csnu.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 2122*. 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/resolucao2122en.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 2242*. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/2242-2015-pt.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 2272*. 2016. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2016/sc12277.doc.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. *Resolução 2467*. 2019. Disponível em: <[https://undocs.org/en/S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2467(2019))>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco: Nações Unidas, 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm). Acesso em: 24 set. Art. 1º, III.

NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY. *From Local to Global: making peace work for women*. Nova York. 2005.

ONU FEMMES. *Conférences mondiales sur les femme*. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/fr/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women#:~:text=La%20D%C3%A9claration%20et%20le%20Programme,mati%C3%A8re%20d'%C3%A9galit%C3%A9%20des%20sexes>>. Acesso em: 05 nov. 2020

PANKHURST, Donna. *Why does the Security Council have few teeth? A reflection on women and armed conflict 20 years after Beijing 1995*. UNRISD. 2015. Disponível em: <<https://www.unrisd.org/beijing+20-pankhurst>>. Acesso em: 05 nov. 2020.

PEACE WOMEN, WPS Implementation. *National- Level Implementation*. Disponível em: <<https://www.peacewomen.org/member-states>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

PIOVESAN, Flávia. *A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 14. ed, rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário*. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

REVISTA ÉPOCA. *Brasil paga dívida com ONU e banco do Brics*. Disponível em: <[SANTOS, Boaventura de Souza \*apud\* PIOVESAN, Flávia. \*A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres\*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 21-34, jan./abr. 2014.](https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/12/brasil-paga-divida-com-onu-e-banco-do-brics.html#:~:text=Governo%20vai%20pagar%20d%C3%ADvidas%20que%20somam%20R%24%201%20bilh%C3%A3o&text=O%20governo%20federal%20pagar%C3%A1%20d%C3%ADvidas,at%C3%A9%20o%20fim%20do%20ano.>”. Acesso em: 27 nov. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

SARDENBERG, Ronaldo Mota. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG. 2013.

SCHWETHER, Natália Diniz. *Mulheres, paz e segurança na América do Sul: o processo de implementação de uma agenda chave*. Revista Conjuntura Austral. 2020. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/103179/59164>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

SIDNEY, Giovanna Monteiro. *The productive power of women, peace and security in Brazil: a militarizing, gendering and othering National Action Plan*. CEU eTD Collection. Budapeste: 2018.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Parliaments as partners supporting the Women Peace and Security Agenda*. Oslo. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Parliaments as partners supporting the Women Peace and Security Agenda*. Oslo. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Parliaments as partners supporting the Women Peace and Security Agenda*. Oslo. 2019.

UNITED NATIONS, Women. *Preventing conflict transforming justice securing the peace: a global study on the implementation of United Nations Security Council resolution 1325*. Nova York: 2015.

UNWOMEN. The United Nations fourth world conference on women - Beijing, China - september 1995: Action for equality, development and peace. Disponível em: <<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/armed.htm>> Acesso em: 05 nov. 2020.

VETTORASSI, Andréa; OLIVEIRA, Dijaci David de; BENEVIDES, Rubens de Freitas. *Direitos Humanos no Brasil: os ataques às humanidades no governo Bolsonaro*. Revista Humanidades e Inovação v.7, n-20. 2020. p. 408.