

Mulheres, Paz e Segurança no Brasil

Construindo pontes e superando desafios

Brasília, 13 de março de 2014

Instituto Rio Branco



Apresentação

O Seminário Internacional **“Mulher, Paz e Segurança no Brasil: construindo pontes e superando desafios”** foi coordenado pelo Instituto Igarapé e contou com o apoio do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), Instituto Pandiá Calógeras e ONU Mulheres Brasil, além de subsídios do NOREF e dos governos da Noruega e do Reino Unido. Com um total de 43 participantes procedentes de diferentes instituições (civis, policiais e militares), foi o primeiro evento a abranger esta temática no Brasil. A heterogeneidade das/dos participantes, o apoio político do governo brasileiro e o entusiasmo das/dos presentes constituíram os principais ingredientes para o sucesso do evento.

A diversidade das/dos participantes esteve refletida nos temas e nas abordagens, que incluíram esclarecimentos sobre como incorporar uma perspectiva de gênero a processos de paz, a importância das resoluções da ONU sobre “Mulheres, Paz e Segurança” (MPS) e a exclusão sistemática de mulheres dos processos de paz. O evento também trouxe à tona a realidade do Brasil, com apresentações sobre a presença das mulheres no corpo diplomático, nas Forças Armadas, no Ministério Público Militar, na Justiça Militar e nas corporações policiais, enfatizando os desafios enfrentados por aquelas que ingressaram nestas instituições, bem como recomendações para avançar a agenda no Brasil.

Perfil das/dos participantes

A identificação e análise do perfil das/dos 43 participantes revelam importantes dados sobre as instituições envolvidas, a ocupação das/dos profissionais e sua titulação (ou patente), bem como algumas questões de nacionalidade e gênero. Entre as instituições envolvidas, 67,4% pertenciam ao governo federal ou estadual, 21% à sociedade civil e 11,6% à ONU. As ocupações mais recorrentes eram a dos especialistas (30,2%) e dos militares (25,6%). O grupo dos diplomatas correspondeu a 18,6% do total, o que é um dado significativo. Cabe destacar ainda que 69,8% das/dos presentes eram mulheres.

Mais da metade das/dos participantes (53,5%) estão vinculados ao governo federal brasileiro. Neste subgrupo, havia representantes das Forças Armadas (10), Itamaraty (5), Ministério da Defesa (4), Ministério Público (1); Poder Judiciário (2) e Presidência da República (1). Nota-se que havia militares das três Forças Armadas (ativa e reserva), sendo 11 no total – o destaque cabe ao Exército, que enviou 7 profissionais (o equivalente a 63,6%). Havia 6 mulheres entre os 11 militares presentes.

Por ter sido o primeiro evento no país e tendo em vista o objetivo de discutir o envolvimento do Brasil nesta temática, alcançou-se, como consequência, um número bastante elevado de profissionais desta nacionalidade: 32 das/dos 43 participantes eram brasileiros (74,4%). Outras nacionalidades incluíram cidadãos da Argentina, Canadá, Guatemala, México, Noruega, Uruguai e Reino Unido.

Mesas substantivas e principais temas discutidos

Um dos objetivos do evento era identificar os avanços do Brasil em incorporar uma perspectiva de gênero no âmbito das forças armadas, polícia e corpo diplomático, destacando ações para melhorar o equilíbrio entre os sexos dentro das instituições e ações sensíveis ao gênero dentro do país e em suas ações internacionais (sobretudo em operações de paz). Assim, organizou-se o evento em torno de uma mesa de abertura, uma mesa de encerramento e quatro mesas substantivas.

A Sessão de abertura chamou atenção para as contribuições do Brasil às operações de paz e ao papel que o Brasil pode exercer em ambientes com diferentes culturas, a exemplo do Líbano.

Ponderou-se que a cultura brasileira é um importante fator para a prática bem-sucedida de peacekeeping. O Brasil é percebido como tolerante e diversificado, o que facilita os trabalhos em prol da paz em ambientes culturalmente plurais. Mereceram destaque os avanços no



âmbito interno a favor do fim da violência contra mulheres e meninas. Apesar dos problemas na implementação da Lei Maria da Penha, esta foi considerada um modelo em termos de ações para o empoderamento das mulheres e do fortalecimento do Estado de Direito.

Sessão 1

A **Sessão 1** fez uma discussão mais ampla sobre a agenda "Mulheres, Paz e Segurança", identificando os aspectos centrais relacionados aos conceitos de "gênero", "mulher" e "violência sexual em situações de conflito" e conferindo destaque aos avanços regionais. Enfatizou-se que a incorporação de uma perspectiva de gênero não se resume somente à inclusão de mais mulheres nas instituições – várias outras ações também precisam de implementação simultânea, como a proteção no terreno, o empoderamento e a melhoria do status social, entre outras.



No que se refere à perspectiva regional, os avanços são em níveis diferentes, sobretudo quanto à presença de mulheres nas forças armadas. Há países que permitem o ingresso feminino em todas as armas e especialidades de suas forças armadas (Argentina, Bolívia, Colômbia, Nicarágua, Uruguai e Venezuela) e países que oferecem uma integração parcial e mantêm a entrada de mulheres restrita a certas armas e especialidades. O trabalho realizado por batalhões latino americanos no terreno também

foi mencionado. Como boas práticas, foram mencionados o uso de tradutoras locais pelos batalhões, palestras sobre maternidade e violência contra as mulheres e meninas, serviços médicos à população, entre outros. As/Os panelistas também destacaram a importância das resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU), principalmente a Resolução 1325 (2000), em função de seu caráter informativo, regulatório e como recurso de mobilização. Ressaltou-se que as próprias resoluções do CSNU sobre o tema tendem a enfatizar certos aspectos em detrimento de outros: a proteção contra a violência sexual é a área que mais recebe destaque, deixando de lado temas tão ou mais importantes, como a promoção da liderança de mulheres e sua participação em processos de paz.

Por fim, debateu-se sobre a dura realidade enfrentada pelas mulheres em zonas de conflito que se tornam vítimas de diversos tipos de violência, inclusive a sexual. Ao mesmo tempo em que são as principais vítimas de conflitos (aprox. 90%), as mulheres têm sido sistematicamente excluídas de processos de paz. Somente 8% das equipes de negociação têm mulheres como integrantes e somente 16% dos acordos de paz fazem referência a crimes específicos contra as mulheres.

compromisso efetivo com a paz. Os acordos de paz, muitas vezes, servem como base normativa para a primeira Constituição pós-conflito, então eles devem refletir a participação de todos os atores e fazer referência aos problemas confrontados pelas mulheres. A ausência de mulheres e de referências aos problemas por elas vivenciados tem reflexos no Estado que se reconstrói e deixa abertas questões que poderão contribuir para o retorno das hostilidades, prejudicando assim a reabilitação de fato da sociedade. A inclusão de mulheres às mesas de negociação requer, como no caso dos homens, sua efetiva preparação.

Por fim, mostrou-se a evolução da participação de mulheres no corpo diplomático brasileiro, destacando seu limitado acesso a níveis mais altos e baixa participação em questões relacionadas a paz e segurança internacional. Foi em 1918 que Maria José Rebelo tornou-se a primeira a ingressar no corpo diplomático e, até 1953, apenas 20 mulheres participaram da carreira. Em 2014, a presença feminina chega a 22,47% e houve melhora também na promoção: há 16,84% de mulheres entre os ministros de 1ª classe (Embaixadoras) e 20,51% entre os de 2ª classe. A participação em posições de chefia em temas de paz e segurança internacional ainda é limitada: somente 1,8% dos postos desta área são chefiados por mulheres (Adis Abeba, Nairóbi, São José e Delegação em Genebra).



Sessão 2

A **Sessão 2** tratou do papel e da presença da mulher em processos de paz, sobretudo em negociações. A igualdade de gênero mereceu grande destaque. Argumentou-se que o conflito exacerba a desigualdade e a violência contra as mulheres e meninas, não só como resultado direto do conflito, mas também no seio da família. Mereceu destaque a necessidade de que processos de paz incluam todos os grupos da sociedade afetada – inclusive mulheres de etnias e raças distintas – como condição básica para a reabilitação de Estados afetados por guerras e alcance da paz efetivamente duradoura.

Um dos desafios é a própria natureza dos conflitos, que envolvem atores estatais e não estatais, o que implica em processos de mediação complexos, que necessariamente envolvam todos estes atores para alcançar um



Sessão 3

A **Sessão 3** tratou da realidade das mulheres uniformizadas (policiais e militares) no contexto nacional e em operações de paz. O caso do Uruguai também foi destacado como contraponto ao que se vivencia no Brasil. Naquele país, entre 1997 e 2000, as mulheres foram autorizadas a ingressar nas academias militares das três forças, inclusive para ocupar posições de combate. Desde 1993 elas participam de missões de paz (ainda que no corpo profissional, como médicas, tradutoras, entre outras) e, a partir de 1996, passaram a ingressar também nos colégios militares. Hoje, de um total de 2.128 efetivos militares uruguaios desdobrados em missões de paz, 111 são mulheres (4%), o que coloca o país na 8ª posição entre os que mais contribuem com efetivo feminino. A

primeira militar uruguaia combatente tem a patente de major e estima-se que, até 2019, as mulheres estejam em condições de comandar batalhões.

No Brasil, as mulheres não têm acesso às armas de combate no Exército e na Marinha. Na Força Aérea (FAB), o acesso é parcial, uma vez que só podem participar como combatentes em algumas armas: elas podem ingressar no curso de cadetes aviadores da Academia da Força Aérea desde 2003 e há mulheres pilotando aviões de reconhecimento, ataque e de reabastecimento. Nas outras forças os avanços são mais recentes. Em 2011 as três primeiras oficiais ingressaram no curso de Estado-Maior do Exército e, em 2013, a primeira brasileira chegou ao posto de oficial general (Marinha). A partir de 2017, as mulheres poderão cursar as academias militares do Exército e Marinha.

No que se refere às missões de paz, a primeira militar brasileira a participar de uma operação foi uma médica, desdobrada em 2003 no Timor-Leste. No Haiti, as militares brasileiras são desdobradas desde 2006 e 140 já passaram pelo país. Em sua maioria, são médicas, tradutoras, enfermeiras, advogadas, dentistas e engenheiras. Em termos proporcionais, elas compõem um pequeno grupo. Hoje, por exemplo, há apenas 5 mulheres no batalhão brasileiro no Haiti (menos de 1%).

Por fim, tratou-se da perspectiva de gênero na segurança pública brasileira. Além do limitado número de mulheres nas corporações policiais brasileiras. No Distrito Federal, por exemplo, há desequilíbrio na sua distribuição e problemas relacionados à gestão de pessoal, em que a maioria presta serviços administrativos, em detrimento ao serviço externo operacional. Segundo dados da PMDF (nov.2013), de um total de aprox. 15.000 policiais, há 1.008 mulheres (6,5%). Destas, menos de 200 estão escaladas nos serviços ordinários nas ruas. As que se candidatam ao serviço externo o fazem somente na condição de Serviço Voluntário Gratificado (SVG). Esta realidade gera desafios não só para o dia-a-dia, como também para atender às demandas da Copa do Mundo, por exemplo, em que há a necessidade de inserir policiais mulheres para auxiliar nas vitórias de mulheres dentro e fora do Estádio e não se sabe ao certo quantas serão empregadas na área externa do estádio. Salientou-se, ainda, que a corporação está pouco preparada para responder a crimes de violência sexual e que não compreende o que é incorporar uma perspectiva de gênero nas instituições.



Sessão 4

A **Sessão 4** ressaltou as oportunidades e os desafios do Brasil para aprofundar essa temática, com recomendações práticas sobre como avançar a incorporação de uma perspectiva de gênero. Destacou-se o treinamento de alta qualidade das tropas brasileiras no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), que traz credibilidade à ação das tropas. Entre os cursos oferecidos está o de "proteção de civis", que engloba proteção às mulheres contra a violência baseada em gênero, bem como a necessidade de contato com organizações locais, inclusive as de mulheres.

Como recomendações para avançar uma perspectiva de gênero no âmbito da política externa, alguns pontos foram indicados para possível ação futura: (a) enfatizar questões de gênero no âmbito da ONU, sobretudo no Conselho de Segurança e na Comissão para a Consolidação da Paz, órgão que o Brasil preside em 2014; (2) promover o envolvimento de mais mulheres no Secretariado da ONU, inclusive como enviados especiais; (3) mapear as iniciativas brasileiras que envolvam a transferência de conhecimento e de recursos mas que ainda não recebam o "rótulo" de gênero¹; e (4) incluir a terminologia de gênero nos discursos oficiais.

O Ministério Público Militar (MPM), instituição civil, e a Justiça Militar da União (JMU), instituição mista de civis e militares, também mereceram destaque. O ingresso na carreira de promotor de Justiça Militar e de juiz-auditor depende de concurso público. No MPM, dos 78 cargos existentes, há 22 mulheres (28,2%) e a carreira foi chefiada por mulheres entre 2000 e 2012. Na primeira instância da JMU, dos 32 cargos de juiz-auditor (civil) existentes, há 12 mulheres (37,5%). Já no Superior Tribunal Militar, segunda instância da JMU cujos cargos são ocupados por indicação da Presidência da República, das 15 vagas de ministros existentes (5 civis e 10 militares), há apenas uma mulher (civil).

¹ Há iniciativas do Brasil junto com alguns países, como o Haiti e a República Democrática do Congo, que recebem fundos brasileiros dedicados à proteção das mulheres contra a violência sexual, tanto através do desenvolvimento do setor de justiça, como por meio do treinamento de policiais.

Não há estatísticas sobre casos de abuso contra mulheres no âmbito das Forças Armadas brasileiras e são poucos os casos de má conduta de militares em missão no exterior. A ausência de informação não significa que não haja casos, pois talvez não estejam sendo reportados. Por fim, foram indicadas algumas linhas de ação, tanto no plano preventivo como no plano repressivo, que podem contribuir com o avanço da implementação e consolidação de uma perspectiva de gênero no âmbito das Forças Armadas brasileiras: (1) Promover cursos de aperfeiçoamento sobre o tema para operadores do Direito Militar; (2) Levantar, divulgar e acompanhar dados estatísticos da participação da mulher nas Forças Armadas e do seu envolvimento no contexto da Justiça Militar da União (representatividade nas instituições, vítimas de crimes, sujeito ativo de crimes e natureza dos crimes sofridos e praticados por mulheres); (3) Expedir recomendações para influir na formação de políticas públicas e fomentar a divulgação da temática nas escolas militares; (4) Realizar audiências públicas para discutir o assunto com a sociedade civil; (5) Estudar propostas de alteração na legislação penal militar que protejam especificamente questões de gênero; (6) Combater a impunidade de atos de violência de gênero praticados no âmbito das Forças Armadas.

Falou-se também de como os tempos das sociedades e de suas instituições são distintos, e geram, portanto, progressos distintos. Apesar disso, algumas medidas foram identificadas para acelerar mudanças positivas: (1) Aperfeiçoar o preparo de efetivos desdobrados(as) em missões de paz; (2) Promover a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; (3) Promover uma política de gênero no âmbito das forças armadas, polícia e diplomacia; (4) Aumentar o envolvimento de mulheres em questões relacionadas à paz e segurança internacional, e de pessoas compromissadas com uma perspectiva de gênero; (5) Promover eventos para o diálogo e intercâmbio; (6) Compilar boas práticas brasileiras que possam ser compartilhadas; e (7) Promover avaliações sistemáticas e rotineiras sobre a incorporação de práticas sensíveis a uma perspectiva de gênero nas instituições.



Sessão de encerramento

A Sessão de encerramento destacou a relação entre a promoção de uma perspectiva de gênero e a busca pela paz duradoura. Ressaltou-se que a liderança das mulheres em processos de paz e na construção de sociedades mais igualitárias favorecem a reconciliação e reabilitação de sociedades em conflito. Destacou-se ainda que a participação de diferentes organizações no evento permitiu um debate interinstitucional, tão necessário para o avanço desta agenda no Brasil. Como integrantes da sociedade, as Forças Armadas, a polícia e o corpo diplomático devem acompanhar os avanços do Brasil. Por fim, foram dignas de nota a vontade política e a abertura, franqueza e coragem dos participantes que contribuíram para um debate verdadeiramente orgânico sobre a questão no Brasil, fazendo deste evento um marco histórico e um importante primeiro passo.

Além da elaboração deste relatório, os próximos passos – no curto e médio prazos – incluem a criação de um grupo no Facebook sobre o tema “gênero, paz e segurança no Brasil”; o lançamento de um artigo estratégico sobre o avançar da agenda no país; a elaboração de policy briefs em áreas específicas incluindo a participação de mulheres na diplomacia, nas Forças Armadas e na polícia; a organização de seminários sobre o tema no Brasil; e possivelmente a criação de um grupo de discussões interagencial que inclua representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Forças Armadas e polícia, além da sociedade civil, para identificar e ajudar a promover políticas e iniciativas relevantes em prol da igualdade de gênero.

Relatório pós evento

Seminário Internacional

Mulher, Paz e Segurança no Brasil:
construindo pontes e superando desafios

Brasília, 13 de março de 2014
Instituto Rio Branco

EQUIPE

Eduarda Passarelli Hamman

Coordenadora do Programa de Cooperação Internacional do Igarapé

Renata Giannini

Pesquisadora associada e coordenadora do Índice de Segurança da Criança do Igarapé



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

[facebook.com/institutoigarape](https://www.facebook.com/institutoigarape)

twitter.com/institutoigarape

www.igarape.org.br