

**CONSIDERAÇÕES SOBRE  
A PARTICIPAÇÃO DO  
BRASIL EM OPERAÇÕES  
DE PAZ NA ÁFRICA:  
OPORTUNIDADES  
PARA A PROMOÇÃO DA  
IGUALDADE DE GÊNERO**

**Tamyra Rebelo<sup>1</sup>**

Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP)

Prof<sup>a</sup>. Centro Universitário Belas Artes de São Paulo

**Renata Giannini<sup>2</sup>**

Doutora em Estudos Internacionais pela Old Dominion University

**{RESUMO}**

Desde a publicação da Resolução 1325 (2000) pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, a igualdade de gênero tem sido associada à promoção da paz e segurança internacional. Nesse contexto, a ONU enfatiza o equilíbrio numérico entre homens e mulheres e a maior conscientização sobre “gênero” como passos importantes para o alcance dessa igualdade. Trata-se de uma discussão central aos países que contribuem com tropas, inclusive o Brasil que historicamente participa das missões de paz. Nesse sentido, o artigo propõe uma ampla discussão sobre o envolvimento do Brasil nas operações de paz, especialmente na MINUSTAH e nas operações destinadas aos países africanos, com um enfoque particular na contribuição de pessoal feminino e nas políticas de gênero adotadas.

**{PALAVRAS-CHAVE}**

Igualdade de Gênero. Operações de Paz das Nações Unidas. Brasil. África.

**{ABSTRACT}**

Since the passage of the United Nations Security Council Resolution 1325 (2000), gender equality has been closely related to the promotion of peace and international security. Within this effort, the UN addresses women's inclusion and the need of gender awareness in peacekeeping operations as important steps to achieve gender equality on the ground. This is a central challenge for troop contributing countries, including Brazil, which historically has been involved in UN peacekeeping missions. In this sense, this paper provides an overview of Brazilian's involvement in UN peace operations, focusing more on Africa and MINUSTAH, while paying particular attention to issues such as female participation and gender politics.

**{KEYWORDS}**

Gender Equality. United Nations peacekeeping. Brazil. Africa.

<sup>1</sup> Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). É professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo

<sup>2</sup> Doutora em Estudos Internacionais pela Old Dominion University e Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP)



## {INTRODUÇÃO}

No campo da paz e da segurança internacionais, as operações de paz das Nações Unidas (ONU) despontam como o principal mecanismo de resolução de conflitos e promoção da paz. Em outubro de 2014, a ONU financiava a realização de 16 missões, dentre as quais metade estão alocadas no continente africano. Juntas, essas operações representam 122.458 pessoas em campo e aproximadamente 2.36 bilhões investidos na operacionalização de projetos de manutenção da paz e reconstrução pós-conflito<sup>3</sup>. O número e tamanho dessas operações sugere a necessidade de comprometimento, financeiro e de recursos (pessoal e material), dos Estados-membros de modo a garantir a viabilização desses instrumentos.

O Brasil tem, historicamente, participado das atividades de manutenção e promoção da paz das Nações Unidas, tornando-se um contribuinte ativo desde os primeiros esforços multilaterais nesta área. À medida que as missões de paz evoluíram e adquiriram importância expressiva na resolução de conflitos no final da década de 1990, espaço maior foi conferido às discussões sobre esses mecanismos na agenda de política externa brasileira. A participação brasileira nas operações de paz está, em grande medida, condicionada às áreas prioritárias de atuação do país no cenário internacional, constituídas pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África.

Na Estratégia Nacional de Defesa (2012), por exemplo, consta que, mediante a atuação do Ministério da Defesa e demais ministérios, será concedido apoio à participação brasileira no cenário internacional, especificamente na intensificação da cooperação e do comércio com países da África, da América Central e do Caribe, inclusive a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)<sup>4</sup>. De modo similar, o Livro Branco de Defesa (2012) assume que a política externa brasileira considera “o diálogo e a cooperação internacionais instrumentos essenciais para a superação de obstáculos e para a aproximação e o fortalecimento da confiança entre os Estados”.<sup>5</sup> De certa forma, essas duas orientações estratégicas conferem uma sustentação política, na área de Defesa, ao envolvimento do país neste tipo de atividade.

Um desafio central aos países que contribuem com tropas (policiais e militares) é atender as expectativas das Nações Unidas em relação às políticas de gênero. Desde a publicação da Resolução 1325 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2000, é possível observar um esforço institucional direcionado à maior conscientização sobre questões de gênero nas atividades da organização. O documento ressalta a necessidade de abordagens sensíveis ao gênero na restauração da paz e estabilidade em contextos armados e de pós-conflito. Especificamente, a Resolução deixa explícita a necessidade de “incrementar o papel e a contribuição das mulheres nas operações de campo das Nações

<sup>3</sup> As informações foram extraídas do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas. Para mais informações, acesse: DPKO. Fact Sheet, 31 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote1014.pdf>>. Acesso em 08 de dez. 2014.

<sup>4</sup> Ver: Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa, 2012.

<sup>5</sup> Ver: Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional, 2012.



Unidas, de um modo especial entre os observadores militares, polícia civil, e pessoal em serviços relacionados com os direitos humanos e serviços humanitários”<sup>6</sup>.

Tendo em mente o exposto, o artigo propõe uma discussão sobre a participação brasileira nas missões de paz à luz das demandas da ONU por maior representação feminina em campo. Primeiro, o texto apresenta as principais motivações e contribuições do país, com destaque à participação brasileira na Missão de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e nas missões destinadas aos países africanos. Em seguida, busca-se analisar em que medida o Brasil atende as expectativas das Nações Unidas com relação à política de equilíbrio de gênero. Argumenta-se que o Brasil segue a tendência estabelecida pela ONU e desloca mais mulheres para as missões de paz, mas a designação de brasileiras é muito baixa se comparada à contribuição feminina total dos Estados-membros da ONU. A limitada participação de mulheres militares brasileiras em operações de paz pode ser explicada, em parte, pelas restrições que elas têm de acessar certas armas e especialidades nas forças armadas do Brasil.

Por fim, com o intuito de fomentar reflexões futuras, destaque especial é concedido às práticas e políticas brasileiras no caso específico da Missão da Organização das Nações Unidas no Congo (MOSNUCO). Ainda que o contingente feminino não seja significativo nesta missão africana, sugere-se que práticas e políticas adotadas são tão importantes quanto o equilíbrio numérico para galgar maior sensibilização sobre as questões de gênero.

### {O BRASIL EM OPERAÇÕES DE PAZ: MOTIVAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES}

Desde o estabelecimento da primeira operação de paz das Nações Unidas (ONU), o Brasil se mostrou proativo aos esforços para a paz. Inicialmente, até a década de 1990, observamos a contribuição com observadores militares, seguindo-se o parâmetro das características próprias das missões estabelecidas naquele momento. Em sua maioria, missões de observação, as chamadas operações de primeira geração, apresentavam desafios bastante diferentes daqueles observados nas complexas operações atualmente existentes. Naquelas, as tarefas desempenhadas pelo componente militar eram centrais ao objetivo da missão. Nestas últimas, no entanto, o componente militar trabalha em conjunto com policiais e especialistas civis e são frequentemente responsabilizados pela promoção de um ambiente estável, exigindo, assim, que trabalhem de maneira integrada com os demais componentes da missão.

Neste contexto, e a partir do desenvolvimento das chamadas operações de paz multidimensionais durante a década de 1990, a contribuição brasileira também aumentou e passou a ser considerada central à política externa brasileira. Durante os anos 1990, as missões das Nações Unidas confrontaram importantes dificuldades, advindas

<sup>6</sup> Ver: Nações Unidas. Resolution 1325, 31/10/2000. A versão em português do documento foi disponibilizada no portal PeaceWomen, como parte do projeto Translation Initiative que já traduziu a Resolução 1325 para mais de 100 idiomas distintos. Disponível em: < [http://peacewomen.org/translation\\_initiative/security-council-resolution-1325](http://peacewomen.org/translation_initiative/security-council-resolution-1325)>.

dos abrangentes mandatos autorizados sem que os instrumentos e recursos para cumprilos acompanhassem essas missões. O Brasil, por sua vez, focou sua participação, ainda pequena, nas áreas prioritárias de política externa brasileira: seu entorno regional e países de língua portuguesa. Assim, até 2003, observa-se o crescente envolvimento brasileiro em missões na África (Angola e Moçambique), América Latina (El Salvador) e até mesmo na Ásia (Timor-Leste).

A partir de então, nota-se o estabelecimento da relação entre os objetivos da política externa do Brasil e sua atuação internacional em operações de paz, laço que se tornou ainda mais evidente a partir de 2004, com o envolvimento de tropas brasileiras no Haiti. O comando militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) representou os primeiros passos mais firmes do país em busca de sua projeção internacional. Representou também o compromisso do país com a paz e a segurança na região, atribuindo importantes vantagens para o Brasil e para suas forças armadas.

A missão de paz no Haiti, como outras estabelecidas a partir do ano 2000, tem uma importante característica: o trabalho integrado entre os componentes policial, civil e militar de uma missão. A MINUSTAH foi a primeira missão a receber um grande contingente brasileiro, que ultrapassou os dois mil militares nos meses subsequentes ao terremoto de 2010, quando o Brasil enviou, por sua conta, um segundo batalhão. Esta importante participação do Brasil no Haiti apresenta importantes implicações e contribuiu para avançar laços entre uma possível política de defesa e de política externa no país.

Ressalta-se, primeiramente, a própria experiência e lições aprendidas que resultam desta importante participação. Como é sabido, a ONU ressarce economicamente os Estados-membros por suas contribuições. O Brasil, no entanto, realiza seu próprio transporte até o Haiti e é responsável por alguns custos extras, como o segundo batalhão enviado ao país durante três anos. Além disso, e a partir das demandas do contexto haitiano de violência urbana, criou-se um centro de treinamento operações de paz. Inicialmente sob responsabilidade do Exército do Brasil, o Centro Conjunto de Operações de Paz passou a ser um centro integrado, com mandato para preparar militares das três forças. A preparação para o desdobramento de tropas brasileiras é intenso, com duração de seis meses e de altos custos para o governo. Vale ressaltar que as tropas enviadas são provenientes de distintas regiões do país, o que contribui para disseminação de experiências e lições aprendidas a todas as regiões, mas que também acarreta em importantes custos decorrentes de necessidades logísticas de deslocamento.

Argumenta-se, ainda, que o contexto haitiano serviu de base para o desenvolvimento de novas táticas e estratégias que viriam a compor o modo brasileiro de fazer *peacekeeping* e que, inclusive, seria utilizado em território nacional<sup>7</sup>. Entre 2006-2008, a atuação das tropas militares no Haiti, sob o comando do Brasil, realizou diversas operações para pacificação de certas áreas, principalmente na capital Porto-Príncipe, que

<sup>7</sup> O uso das forças armadas brasileiras em funções de lei e ordem estão previstas na constituição, mas não ocorre sem críticas. Nos últimos anos, têm sido utilizadas na pacificação de diversas favelas no Rio de Janeiro, e em outras situações também, como durante protestos, eleições e outros eventos especiais, como a Copa do Mundo em junho-julho de 2014.

estavam sob o controle de gangues e outros grupos paramilitares. A estratégia focou na ocupação e permanência de pontos estratégicos em bairros onde a presença do Estado era limitada (ou ausente) e no combate a fontes de insegurança, que vão além da proteção à segurança física e incluem a construção de um ambiente estável e protetivo, em que cidadãos possam exercer seus direitos e desenvolver-se individual e coletivamente.

Esta última tarefa acarreta enormes desafios, particularmente no que tange à coordenação com outros componentes da missão, já que para o alcance de um ambiente verdadeiramente estável se faz necessário respostas multi-setoriais, que incluem a redução da pobreza e marginalização política, social e econômica de enormes setores da sociedade. E esta não é uma tarefa militar, mas uma em que os militares também são parte e, de fato, um componente central para a construção de um ambiente estável, que permita o desenvolvimento das sociedades.

O terceiro aspecto a ser ressaltado é o laço construído – ou em construção – entre os setores de defesa e relações exteriores no Brasil.<sup>8</sup> A grande marca da contribuição do Brasil – e da América Latina como um todo – ao Haiti foi o compromisso regional que ocorreu principalmente através da contribuição militar. Esta não foi menor e foi acompanhada – em especial após o terremoto – por atividades de natureza social e que se comprometiam com a prestação de certos serviços sanitários, como distribuição de água e coleta de lixo, além de outros, como serviços médicos e odontológicos, etc. Na realidade, este compromisso foi além em algumas instâncias, e particularmente no caso do Brasil, resultou em um comprometimento maior com o desenvolvimento do país, através de projetos de cooperação.

Apesar dos cortes orçamentários que o Ministério da Defesa e das Relações Exteriores foram sujeitos durante o governo de Dilma Rousseff, é inegável o crescimento da cooperação do Brasil com o Haiti. Os projetos de cooperação focaram no desenvolvimento de capacidades (como da Polícia Nacional ou engenharia militar) e de infraestrutura (como a construção de uma hidrelétrica).<sup>9</sup> Estes são aspectos importantes para a paz duradoura e que deixam uma importante marca no país anfitrião. No contexto de desmobilização de tropas militares no Haiti, é necessário pensar a saída brasileira e como manter o comprometimento com o desenvolvimento e sustentabilidade da paz no Haiti.

Finalmente, menciona-se a projeção internacional do Brasil, também corroborada pela participação da Marinha do Brasil na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) e de um general brasileiro no comando da maior missão das Nações Unidas, a Missão de Estabilização da ONU na República Democrática do Congo (MONUSCO). No primeiro caso, o Brasil, que passou a compor a Força Tarefa Marítima da missão (FTM) em 2010, chegou ao comando da mesma já em 2011 e é responsável, junto com outros 8 contingentes pela patrulha de 220 quilômetros na costa do Líbano.

<sup>8</sup> Ver Hirst e Nasser, 2014.

<sup>9</sup> Ver: Brasil vai ajudar a construir hidrelétrica no Haiti. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/brasil-vai-ajudar-a-construir-hidreletrica-no-haiti/>. Acesso 06/12/2014.

## {A PARTICIPAÇÃO FEMININA NAS OPERAÇÕES DE PAZ: O BRASIL EM NÚMEROS}

No Brasil, são recentes os estudos referentes à presença de mulheres – militares e policiais – nas operações de paz da ONU.<sup>10</sup> Trata-se de um fato que pode ser explicado, de forma geral, pela pouca atenção conferida à temática na literatura de operações de paz (*peacekeeping*) como um todo, particularmente no Brasil. Ainda que seja possível encontrar estatísticas (dados brutos com os quais os estudiosos podem trabalhar) sobre a contribuição de pessoal militar e policial enviados pelos Estados-membros às missões de paz, os números desagregados por sexo ainda são escassos. Por exemplo: as Nações Unidas dispõem de um arquivo extenso das contribuições feitas pelos países-membros, mas os números de homens e mulheres atuantes em cada missão aparecem somente a partir de 2010.

Desde os anos 2000, Nações Unidas solicitam um comprometimento mais sólido por parte dos países-membros com a igualdade de gênero em suas ações voltadas a paz e segurança internacional. Naquele ano, a Resolução 1325 foi aprovada promovendo a participação de mulheres em processos de paz e atividades de *peacekeeping*, além do reconhecimento da violência como uma ameaça à paz e segurança internacionais. Esta foi acompanhada de outras seis resoluções que colocaram a promoção da igualdade de gênero, a mulher como agente de paz e a prevenção e combate à violência sexual como centrais para a paz duradoura<sup>11</sup>.

Uma vez que não existe obrigatoriedade no envio de pessoal, cabe aos países decidir a quantidade de pessoas cedidas e o tempo de permanência sob a chancela da ONU. No texto da Resolução 1325, registra-se a urgência de “uma representação cada vez maior de mulheres em todos os níveis de tomada de decisão nas instituições nacionais, regionais e internacionais, bem como nos mecanismos destinados à prevenção, gestão e resolução de conflitos”.<sup>12</sup> O documento tornou-se um marco simbólico, pois ineditamente o Conselho de Segurança discutiu temas outrora considerados estritamente de alçada nacional e considerou-os peças-chave dos esforços de construção da paz.

Desde então, a Resolução 1325 passou a ser referenciada em grande parte dos mandatos, e das renovações, que garantem o funcionamento das operações de paz. Ainda que este compromisso tenha alavancado as discussões sobre “mulheres” e “gênero”<sup>13</sup> no âmbito da ONU e reverberado nos centros de treinamento nacionais, a implementação das diretrizes tem sido muito lenta.

<sup>10</sup> Ver: Campos (2012); Giannini (2014); Mathias; Rebelo (2013); Rebelo (2013).

<sup>11</sup> As sete resoluções sobre Mulheres, Paz e Segurança são: Res1325 (2000), Res1820 (2008), Res1888 e Res1889 (2009), Res1960 (2012), Res2106 (2013) e Res2122 (2013). A maioria trata de ações para combater a violência sexual em conflitos, propondo ações para que Estados membros, a ONU, as partes envolvidas e os governos locais promovam a proteção a mulheres e a melhoria de seu status na sociedade.

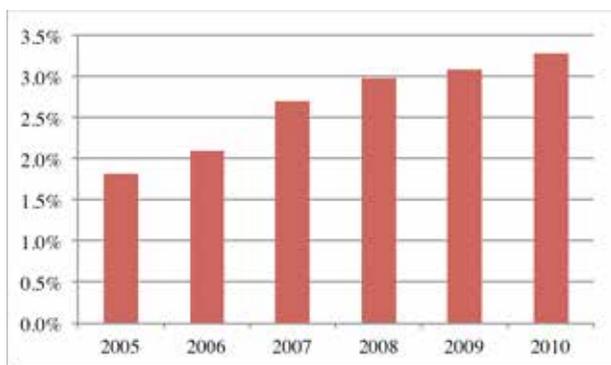
<sup>12</sup> Ver: Nações Unidas. Resolution 1325, 31/10/2000.

<sup>13</sup> O conceito de gênero aqui empregado refere-se à construção social do papel desempenhado por homens e mulheres na sociedade.



Em termos numéricos, durante os anos de 1957 e 1989, vinte mulheres serviam como soldadas da paz.<sup>14</sup> Comparado a este valor, o número de 3557 mulheres uniformizadas atuantes em campo reflete um saldo positivo – ainda que baixo se comparado aos valores correspondentes a seus pares masculinos. Desde 2005, ano em que a ONU começou a desagregar por sexo o total de militares e policiais mantidos em missões de paz<sup>15</sup>, nota-se um aumento no número de mulheres (Gráfico I). Há que observar, entretanto, que há pouca variação no número de mulheres de um ano para outro, principalmente no contexto mais atual.

**Gráfico I. Participação de mulheres nas operações de paz (2005-2010)**



Fonte: Elaborado a partir dos dados disponíveis no site do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas.

O ano de 2010 foi um momento de reflexão nas discussões sobre Mulheres, Paz e Segurança. O Passados dez anos da publicação da Resolução 1325, acadêmicos, ativistas e tomadores de decisão debateram os avanços e desafios a serem superados acerca da implementação do documento. A maior presença feminina observada nos cinco anos pós-publicação da Resolução 1325 continuou no período de 2010 a 2013. Em ambos os períodos, o crescimento ocorreu de forma lenta – sem ultrapassar 0,4% de um ano para outro.

Outra observação interessante são os períodos de 2008-2009 e 2011-2013, nos quais o crescimento foi baixo (aproximadamente 0,1%), mas não chegou a caracterizar uma redução no número total de mulheres por ano. Esta evidência permite refletir sobre as

<sup>14</sup> Há registros da participação de mulheres nas missões de paz desde o final da década de 1950. O trabalho *Women 2000: The Role of Women in United Nations Peacekeeping*, produzido por J. Beilstein para a Division for Advancement of Women foi um dos pioneiros a apontar que durante o período de 1957-1979, do total de 6.250 militares atuantes em solo estrangeiro, aproximadamente cinco eram mulheres. A informação com a qual trabalhamos foi retirada da seção *Women and Peacekeeping*, mantida no site das Nações Unidas.<sup>11</sup> As sete resoluções sobre Mulheres, Paz e Segurança são: Res1325 (2000), Res1820 (2008), Res1888 e Res1889 (2009), Res1960 (2012), Res2106 (2013) e Res2122 (2013). A maioria trata de ações para combater a violência sexual em conflitos, propondo ações para que Estados membros, a ONU, as partes envolvidas e os governos locais promovam a proteção a mulheres e a melhoria de seu status na sociedade.

<sup>15</sup> As contribuições de pessoal (militar e policial) dos países-membros para cada missão de paz só começaram a ser desagregadas por sexo a partir de 2010.

propagandas de equilíbrio numérico veiculadas pelas Nações Unidas. A política de maior representatividade numérica é utilizada extensamente nos sites, discursos e panfletos oficiais das Nações Unidas, conferindo uma exaltação dos ganhos conquistados, ou seja, o crescimento contínuo do número de mulheres. Os dados, por sua vez, mostram que a velocidade deste aumento precisa acelerar de modo que a política de equilíbrio numérica tenha, de fato, força prática e não apenas normativa.

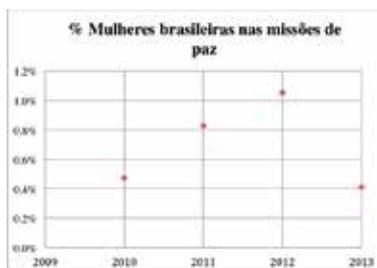
**Gráfico II. Participação de mulheres nas operações de paz (2010-2013)**



Fonte: Elaborado a partir dos dados disponíveis no site do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas.

No contexto favorável à maior representatividade feminina nas atividades de paz da ONU, o Brasil apresenta uma baixa distribuição de mulheres (policiais e militares) nas missões de paz que participa. Tomados os números de brasileiros atuantes em campo durante o período de 2010-2013, observa-se que o país acompanha a tendência de envio de mulheres para compor os mecanismos de resolução de conflitos (Gráfico III), mas a presença feminina em relação ao contingente masculino oscila entre 0,5% e 1,1%.

**Gráfico III. Participação brasileiras nas operações de paz (2010-2013)**

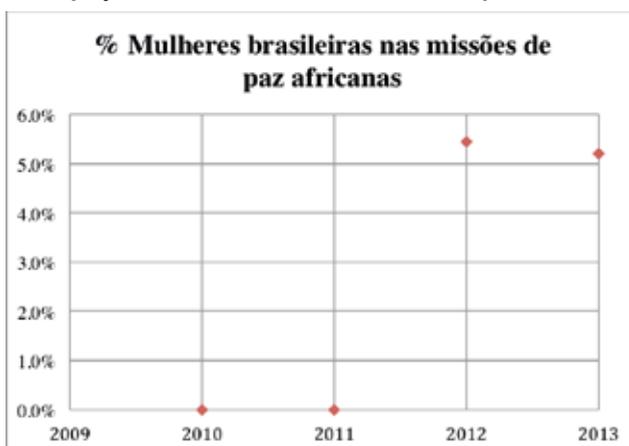


Fonte: Elaborado a partir dos dados disponíveis no site do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas.

Das nove missões mantidas pelas Nações Unidas no continente africano atualmente, o Brasil está presente em sete: Missão das Nações Unidas para o referendo no Saara Ocidental (MINURSO), Missão de Estabilização Multidimensional Integrada na República Centro Africana (MINUSCA); Missão da Organização das Nações Unidas no Congo (MOSNUCO), Missão das Nações Unidas em Abyei (UNISFA), Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (UNMISS) e

Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI). Os dados agregados mostram a pequena participação de mulheres brasileiras nas missões de paz destinadas aos países africanos. De 2010 a 2011, o Brasil não enviou nenhuma mulher para atuar na África. Os dois anos seguintes, por sua vez, ganham destaque, uma vez que o país saltou de uma representatividade feminina nula para o deslocamento, em média, de 2 mulheres (Gráfico IV).

**Gráfico IV. Participação de brasileiras nas missões de paz africanas (2010-2013)**



Fonte: Elaborado a partir dos dados disponíveis no site do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas.

No caso específico da MINUSTAH, o Brasil enviou, durante de 2010 a 2013, aproximadamente 2275 homens (militares e policiais). Para o mesmo período, a média de mulheres deslocadas para atuar no Haiti corresponde ao número 16.

Uma das razões para esta baixa participação feminina pode ser atribuída ao tipo de contribuição realizada pelo Brasil. Atualmente, o Brasil contribui com observadores militares e policiais para as missões na África. Ou seja, tratam-se de missões individuais, bastante diferentes daquelas em que a contribuição brasileira ocorre através de contingentes, como no caso da MNUSTAH. No caso da contribuição militar, devido ao limitado acesso das mulheres a certas armas e especialidades na carreira militar, existem impedimentos legais para sua participação nesta função.<sup>16</sup> A exceção é a Marinha do Brasil que permite o envio de militares do corpo técnico. Trata-se do caso da primeira observadora militar brasileira enviada à Costa do Marfim em 2012, onde permaneceu por um período de um ano. A contribuição policial, por sua vez, é baixa tanto para homens como para mulheres em razão das dificuldades atualmente existentes para o envio de policiais brasileiros a missões de

<sup>16</sup> É importante mencionar, no entanto, que houve progressos no que tange à incorporação de mulheres nas forças armadas brasileiras e, desde 2014 e a partir de 2017, mulheres são/serão autorizadas a ingressar em escolas militares que estavam até então fechadas a elas na Marinha e Exército respectivamente.

paz.<sup>17</sup> Neste caso, não há impedimentos específicos para policiais brasileiras e, no período analisado, uma policial foi enviada ao Sudão do Sul.

Ainda que o continente africano seja considerado uma área de interesse estratégico brasileiro, do ponto de vista da política de equilíbrio de gênero há pouca atenção brasileira. O caso do Congo, em que o Brasil contribui com o Comandante das Forças, é significativo, dada as características próprias daquela missão, seu escopo abrangente de ação, e possíveis implicações para a política externa brasileira. Por essa razão, nos debruçaremos com mais detalhes a essa missão e a uma atividade em especial, a promoção da igualdade de gênero.

### {O CASO DA MONUSCO, O COMBATE À VIOLÊNCIA SEXUAL E A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA}

Antes de colônia belga, a República Democrática do Congo, foi possessão pessoal do rei Leopoldo II que pouca consideração teve pelo país e sua população.<sup>18</sup> Como é o caso de outros países africanos, a colonização tardia e difícil processo de descolonização deixou como herança fontes latentes de conflito, como fronteiras artificiais - que mascararam diferenças tribais, étnicas e de organização social -, limitada experiência democrática, exploração predatória da terra e de recursos minerais, entre outros. Soma-se a este cenário as constantes intervenções de outros países, inclusive países vizinhos como a Ruanda, Uganda e Angola, e presença de grupos armados não estatais nacionais e internacionais que se utilizam do ataque à população civil como principal estratégia de conquista e dominação.

Após duas guerras de dimensões internacionais, o Congo recebeu em 2001 a segunda missão de paz em seu território, a Missão da Organização das Nações Unidas no Congo (MONUC).<sup>19</sup> Além de ocupar-se dos acordos de paz e desmobilização de combatentes, esta missão também objetivou a reconstrução da Polícia Nacional do Congo (PNC) e das Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC). Ao longo dos anos, a contínua presença de grupos armados, as inúmeras violações dos direitos humanos - muitas vezes cometidas pelas próprias forças nacionais - e a debilidade do Estado congolês levaram à reconfiguração da MONUC com mandato focado na proteção de civis.

A MONUSCO substitui a MONUC em 2011 e, desde então, adotou diversas estratégias inovadoras para a proteção de homens, mulheres e crianças que não participam dos combates, incluindo-se Equipes de Proteção Conjunta (JPT do termo em inglês *Joint Protection Teams*), Rede de Alerta da Comunidade (CAN - do termo em inglês *Community Alert Network*), sistema de pronto alerta, entre muitos outros. Observa-se, assim, que apesar da dificuldade em se proteger civis no país, dada as próprias características geográficas - de

<sup>17</sup> O próprio sistema brasileiro dificulta uma maior participação da polícia. No caso das operações de paz da ONU, é a Polícia Militar que contribui com policiais. Por ser uma força estadual, existem legislações diferentes, impedimentos burocráticos e distintas visões sobre a importância desta participação.

<sup>18</sup> Ver: Hotschild, 1998.

<sup>19</sup> Vale mencionar que na década de 60, a Operação da ONU no Congo (ONUC) estabeleceu-se no país com o mandato de proteger a independência e inviolabilidade do Congo.



selva, rural e pouca infraestrutura – e do conflito na região, a MONUSCO apresenta diversas lições aprendidas e um inventário de boas-práticas neste âmbito.

É neste contexto que se insere a recente experiência da Brigada de Intervenção e seu comando pelo General Santos Cruz, o mesmo que esteve no comando das forças no Haiti na época da pacificação entre 2006 e 2008. Com os ataques do grupo armado M-23 e a dificuldade de resposta, o mandato da MONUSCO foi revisto em 2013 e passou a incorporar ações ofensivas a partir do uso proporcional da força para prevenir a violência e prover segurança às populações civis. Embora a participação do general brasileiro não tenha sido resultado de negociação diplomática com o Itamaraty,<sup>20</sup> o país tem se beneficiado indiretamente da projeção positiva dos resultados obtidos no terreno.<sup>21</sup>

Por outro lado, é importante salientar um importante desafio que o general tem adiante. O Congo é mundialmente conhecido pela prática constante da violência sexual como arma de guerra. Assim, o estupro, sexo forçado, mutilações entre outros, são utilizados como tática de guerra por diversos grupos armados que visam humilhar e atacar o inimigo e, desta maneira, destruir o tecido social da sociedade e dominar o território.<sup>22</sup> Na realidade, é importante notar que a violência sexual como arma de guerra é apenas parte do problema. Infelizmente, observa-se o aumento de casos de violência sexual cometido por civis, o que é indicativo de um processo de naturalização e normalização da violência.<sup>23</sup> Este aspecto é muito mais difícil de ser tratado e merece atenção especial já que ilustra o papel que a ONU e os países que contribuem com pessoal podem desempenhar em um país.

A estratégia de promoção da igualdade de gênero da organização tem dois componentes principais: o equilíbrio de gênero – ou seja igual representação de homens e mulheres – e a transversalização de gênero – ou a preocupação que distintas ações e políticas acarretam para mulheres, homens, meninos e meninas. No âmbito de uma missão de paz, esta estratégia se desenvolve em quatro eixos principais que se complementam entre si: marco legal, representação, empoderamento, reforma do setor de segurança e proteção.

<sup>20</sup> O General Santos Cruz já estava retirado quando recebeu o convite pessoal para assumir o comando no Congo, e foi recolocado na ativa para assumir o posto burocrático e distintas visões sobre a importância desta participação.

<sup>21</sup> Seu mandato como Comandante das Forças (Force Commander) foi renovado e ele permanecerá no posto por pelo menos mais um ano.

<sup>22</sup> Ver Giannini, 2011.

<sup>23</sup> Ver: Cohen, Hoover Green and Wood, 2013; Wood, 2006:131-161; Wood, 2009: 307-42; Nordas and Cohen, 2014:418-428; Peterman, Palermo and Bredenkamp, 2012:1060-7



**Quadro 1: Componentes de uma estratégia de gênero no terreno**

ÁREAS	DESCRIÇÃO
<b>Marco legal, estrutura organizacional e liderança na missão</b>	Existência de órgãos, mandatos e guias específicos sobre a proteção de civis, principalmente contra a violência baseada em gênero, inclusive a violência sexual, e sobre a inclusão de uma perspectiva de gênero.
<b>Estado de Direito (Rule of law)</b>	Construção ou fortalecimento do setor de segurança do país anfitrião, com destaque aos sistemas legal e judiciário e às forças de defesa e segurança, que devem ser capacitadas.
<b>Representação</b>	Refere-se às mulheres em operações de paz (número, funções, posições na hierarquia dos componentes militar, policial e civil);
<b>Proteção</b>	Ações com o intuito de proteger grupos vulneráveis (especialmente em relação à violência baseada no gênero);
<b>Empoderamento</b>	Incentivos à participação de mulheres locais na vida política, econômica e social de um Estado ou território.

Neste âmbito, a MONUSCO possui uma unidade de gênero e uma unidade de violência sexual que lidam diretamente com essas questões, além de possuir também mandato específico sobre proteção de civis, inclusive contra a violência sexual e estratégias sobre a proteção de civis e para o fim da violência sexual. No âmbito da representação, ainda há muito por fazer, as mulheres representam somente 3,1% das forças de paz. No entanto, importantes avanços têm sido realizados nos demais âmbitos. A missão, em parceria com outras agências da ONU, tem promovido o empoderamento e proteção da população civil, em especial, mulheres e meninas. Promove-se sua participação ativa nos processos políticos e econômicos do Estado, através por exemplo, do apoio a candidatas do sexo feminino durante eleições e cursos de profissionalização e capacitação. Igualmente, uma série de mecanismos, como patrulhas em áreas de risco e emprego de equipes de proteção em áreas isoladas são também realizados. Menciona-se ainda, no âmbito da reforma do setor de segurança, o apoio a legislação que criminalizam a violência sexual, a criação de células de justiça móveis e treinamento da polícia nacional e das forças armadas.

Observa-se, assim, que embora a situação no Congo ainda seja complicada, existe uma série de iniciativas que buscam, justamente, provocar mudanças importantes na base da sociedade. O Brasil, enquanto país atuante em missões de paz e preocupado com a segurança e paz internacional, está em posição de contribuir, cada vez mais, com

a promoção da igualdade de gênero e uma paz verdadeiramente duradoura. No caso do Congo, em 2011, o país doou um milhão de dólares para fortalecer a capacidade nacional de lidar com o problema, inclusive através do apoio à legislação nacional sobre o tema, profissionalização e capacitação de vítimas, e suporte a projetos locais sociais de apoio a vítimas, entre outros. Ajuda similar foi dada à Guiné Bissau, onde buscou-se fortalecer o setor de saúde que dá atenção às vítimas, e ao Haiti, com especial foco na capacitação da polícia nacional.

Estas importantes contribuições devem ser ressaltadas e, se possível, aprofundadas. São elas que permitem a sustentabilidade das ações de estabilização e contribuem sobremaneira para a construção de sociedades mais justas e equitativas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação de mulheres nas operações de paz das Nações Unidas é parte central de uma discussão ampla sobre a igualdade de gênero. Garantir a presença feminina nos processos de promoção da paz e reconstrução pós-conflito não é somente um direito à plena igualdade de oportunidades, mas uma necessidade operacional advinda dos desafios no terreno, em especial aqueles resultantes da violência baseada no gênero. Trata-se, também, da promoção de modelos progressivos de inclusão, que ultrapassam visões estereotipadas sobre os papéis atribuídos previamente a mulheres e homens nas sociedades. É importante considerar que, para além da maior representação numérica, as medidas tomadas pelos países-membros da ONU precisam estar pautadas por iniciativas que transversalizam o “gênero” e consideram o impacto de ações distintas na vida de homens e mulheres.

Em um momento em que a missão de paz no Haiti chega ao fim, torna-se crucial repensar o engajamento do Brasil, suas áreas prioritárias e que tipo de contribuição o Brasil quer deixar. O continente africano é historicamente palco de diversas missões da ONU. Atualmente, a mais complexa e maior delas, a do Congo, é comandada por um general brasileiro. Seja no Congo, no Haiti, Líbano ou em outro país, o Brasil tem a oportunidade e a capacidade de realizar uma contribuição significativa para a paz através da promoção da igualdade de gênero.

## REFERÊNCIAS

COCKAYNE, James. “Winning Haiti’s protection competition: organized crime and peace operations past, present and future.” *International Peacekeeping*, 16(1), February: 77-99, 2009.

COHEN, Dara, et al. “Wartime Sexual Violence: Misconceptions, Implications, and Ways Forward.” USIP Special Report, 2013.

COHEN, Dara, Ragnhild Nordås (2014). “Sexual Violence in Armed Conflict: Introducing the SVAC Dataset, 1989–2009.” *Journal of Peace Research* 51.3 (May): 418-428, 2014.

COHEN, Dara Kay. “Explaining Rape During Civil War: Cross-National Evidence (1980–2009).” *American Political Science Review* 107.3 (August): 461-477, 2013.



- COHN, Carol, et al. "Women, Peace and Security." *International Journal of Feminist Politics*. Vol.6. Issue 1.
- COHN, Carol (2013). *Women and Wars*. Malden: Polity Press, 2004.
- DONADIO, Marcela, Juan Rial. *Engendering Peacekeeping: the cases of Congo and the Democratic Republic of Congo a Latin American Perspective*. Buenos Aires: RESDAL, 2013.
- CAMPOS, Paula D. "Gênero ou Feminismo". In: KENKEL, K; MORAES, R. F. (eds) *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado*, Brasília: IPEA, 2012.
- GIANNINI, Renata A. "Promoting Gender and Building Peace: Evolving Norms and International Practices" PhD Dissertation Old Dominion University, 2013.
- GIANNINI, Renata. "Promover gênero para consolidar a paz: a experiência brasileira", *Artigo Estratégico* n. 9. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. <<http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Artigo-9-Promover-G%C3%AAnero-e-Paz-web3.pdf>>, 2014.
- HIRST, Monica; Nasser, Reginaldo M. "Brazil's involvement in peacekeeping operations: the new defense-security-foreign policy nexus" NOREF Report, 2014.
- Jonge Oudraat, C. de, Kuehnast K. and Hernes H. *Women and War: Power and Protection in the 21st Century*. Washington DC: USIP Press, 2011.
- LEIBY, Michele. "Wartime Sexual Violence in Guatemala and Peru" *International Studies Quarterly* 53, 445–468, 2009.
- MATHIAS, Suzeley K; Rebelo, Tamyá. "As militares e soldados femininos nas operações de paz: perspectiva de gênero no Brasil e Cone Sul". In: Mei, Eduardo; Saint-Pierre, Héctor Luis (eds). *Paz e guerra: Defesa e segurança entre as nações*. São Paulo, UNESP, 2013.
- MAZURANA, Dyan E., et al. *Gender, Conflict, and Peacekeeping*. War and Peace Library. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005.
- Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*, 2012. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>> Acesso em 09 dez. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Livro Branco de Defesa Nacional*. 2012. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em 09 dez. 2014.
- Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org/>>. Acesso em: 10 de novembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. DPKO – Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>. Acesso em: 10 de dezembro de 2014.
- \_\_\_\_\_. Resolution 1325. CS/RES/1525, 31/10/2000 (ONU, 2000).
- PALERMO, Tia et al. "Tip of the iceberg: Reporting and gender based violence in developing countries." *American Journal of Epidemiology* (in press), 2013.
- PETERMAN, Amber, et al. "Estimates and Determinants of Sexual Violence Against Women in the Democratic Republic of Congo", *American Journal of Public Health* 101, n.6, June: 1060:67, 2013.
- REBELO, Tamyá. "O Equilíbrio de Gênero nas Operações de Paz". *Revista de Estudos Feministas*, vol.21 no.3 Florianópolis set./dez, 2013.
- SILVA, Igor Castellano da & José Miguel Quedi Martins. "National army and state-building in Africa: the Brazilian approach in the case of the Democratic Republic of the Congo." *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 3(5), January-June: 137-79 (2014).
- SOLHJELL, Randi, Ancil Adrian-Paul, Niels Nagelhus Schia, Juan Rial, Renata Giannini, and Marcela Donadio (2012). "Turning Unsc Resolution 1325 into Operational Practice: A Cross-Country Study on Implementing Resoluition 1325 in Peacekeeping and Military Operations." Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, November.
- SWAINE, Aisling (2009). *Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United*

Nations Security Council Resolution 1325. Yearbook of International Humanitarian Law, Vol. 12, pp. 403-433, Cambridge University Press, 2009; Transitional Justice Institute Research Paper No. 10-01, 2000.

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

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

Texto enviado em maio 2014

Aceito em julho 2014

