



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XX Curso de Especialização em Relações Internacionais

**Políticas de implementação da paridade de gênero nas Nações Unidas e
consequente impacto na composição dos órgãos de segurança e de operações
de paz.**

Bruna Ketheling Pereira Dias

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais**

Orientador: Prof. Dr. Juliano Cortinhas

Brasília

2019

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir as políticas que foram implementadas no âmbito da Organização das Nações Unidas com o intuito de atingir a paridade de gênero a um nível 50/50 dentro do quadro de funcionários, com especial ênfase nos órgãos vinculados à segurança por constituírem os espaços onde se encontram as maiores desproporções entre homens e mulheres. Em 2017, foi apresentada pelo Secretário Geral da ONU uma Estratégia Geral sobre Paridade de Gênero, com o intuito de alcançar o equilíbrio nos altos níveis de liderança da organização até 2021, e em todo o quadro até 2028. Este artigo se propõe a realizar uma análise da teoria feminista e como suas ideias fundamentaram a criação de diversas Declarações e Convenções sobre o tema de gênero. Posteriormente serão apresentados dados relativos à área de segurança (DPKO – Departamento de Operações de Paz e UNDSS – Departamento de Salvaguarda e Segurança), notadamente por apresentarem menor resposta aos incentivos das medidas de estímulo à diversidade de gênero. Ato contínuo, são apresentadas as medidas voltadas à promoção dessa simetria na Organização como um todo e em particular as estratégias adotadas por estes departamentos. Outrossim são discutidos os motivos que levam estas áreas a particularmente concentrarem um alto número de efetivo masculino, além dos obstáculos para a maior inclusão das mulheres.

Palavras-chave: Nações Unidas; Segurança; Feminismo.

Abstract

The purpose of this article is to discuss policies that have been implemented within the United Nations to achieve gender parity at the 50/50 level within the civil service, with emphasis on security, where the greatest disproportions between men and women are found. In 2017, a General Strategy on Gender Parity was presented by the Secretary-General of the United Nations to achieve a gender balance in the organization's senior levels by 2021 and across the board by 2028. This article proposes an analysis of feminist theory and how its ideas led to the creation of various Declarations and Conventions on gender. Subsequently, data related to the security area (DPKO - Department of Peace Operations and UNDSS - Department of Safety and Security) will be presented, notably because they have less response to the implemented measures to stimulate gender diversity. The measures taken to promote this symmetry, in the Organization as a whole, and in particular the strategies adopted by these departments are presented below. Furthermore, the reasons that lead these areas to particularly concentrate a high number of men, as well as obstacles to the greater inclusion of women are also discussed.

Key Words: United Nations; Security; Feminism.

Introdução

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, foram produzidos, no âmbito da Organização das Nações Unidas, diversos documentos conjuntos sobre direitos das mulheres e questões de gênero, além do estabelecimento de comissões e declarações – como a Comissão do Status da Mulher - CSW (1947); Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres - CEDAW (1979); e a Declaração de Pequim e Plataforma para Ação (1995) – porém definitivamente não limitada a essas iniciativas.

As declarações conclamavam aos estados-membros que fossem estabelecidas políticas que buscassem atingir a paridade de gênero. E, desde então, foram implementados vários programas que almejavam incentivar o acesso do público feminino a cargos dentro da organização. Contudo, ainda existe um campo em que a integração do efetivo feminino parece extremamente desafiadora e encontra diversos obstáculos dentro da própria estrutura “onusiana”. Apesar da adoção de políticas que visem promover a paridade de gênero nas Nações Unidas, ainda tem sido difícil estabelecer uma mudança quando considerados os órgãos que lidam com segurança, tanto em termos de segurança internacional (Departamento de Operações de Paz – DPKO) como corporativa (Departamento de Salvaguarda e Segurança – DSS).

Um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa e Treinamento Internacional para o avanço das mulheres mostrou que, em 2008, apenas 2% do efetivo militar de missões de paz era feminino (BERTOLAZZI, 2010, p. 3). Após 10 anos, apesar da produção de documentos e políticas que incentivassem a maior participação feminina, desde o processo de seleção até o estabelecimento de medidas de flexibilização do trabalho, esse percentual cresceu para 3%¹.

Nesse contexto, este trabalho se propõe a estudar as políticas de implementação da paridade de gênero nas Nações Unidas na seara mais masculinizada e desafiadora da organização, quais sejam, os órgãos de segurança e de operações de paz. Portanto, o objetivo primordial desta investigação é questionar se os mecanismos adotados de fato contribuíram para diminuir a enorme desproporção existente dentro de órgãos historicamente liderados por forças militares, trazendo equilíbrio de gênero para a tratativa de temas como paz e segurança no âmbito das Nações Unidas.

¹ United Nations Department of Peace Operations. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/gender>

No desenvolvimento do estudo serão abordados os seguintes tópicos:

1. Estudo de teorias e estruturas: identificação das escolas feministas, que servirão para embasar a necessidade de aumento da presença feminina nos órgãos de segurança da ONU, e dos aspectos normativos e políticas-chave da agenda proposta pelas Nações Unidas relacionados aos temas de gênero, paz e segurança, com especial foco sobre o equilíbrio de gênero como objetivo proposto pela Assembleia Geral para atingir a distribuição de gênero em todos os níveis hierárquicos da organização em uma porcentagem de 50/50. Para tal, serão listadas fontes primárias como a Carta da ONU, Convenções, Declarações e Resoluções da Assembleia Geral.

2. Demonstração dos resultados obtidos na área de segurança a partir da adoção de políticas de paridade de gênero – com ênfase na análise das informações sobre o impacto no Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO) e sobre o Departamento de Salvaguarda e Segurança (DSS).

3. Análise dos elementos apresentados e sua inter-relação a partir da compreensão dos princípios organizacionais envolvidos, comparando as disparidades entre perspectivas teóricas e aplicações práticas e sua influência no resultado obtido, tendo como base as revisões da bibliografia crítica.

Em suma, este artigo se propõe a comparar e analisar a correlação entre a abordagem teórica feminista e a prática dos formuladores de políticas inclusivas presentes nos documentos e convenções produzidos pela ONU.

1. Marco Teórico

1.1 Perspectiva feminista de Segurança Internacional

Até a década de 1990, estudos sobre segurança tendiam a adotar perspectivas teóricas mais tradicionais, como a da escola realista. Existia, no meio acadêmico, o questionamento de como poderia contribuir a teoria feminista para explicar o funcionamento da política global, forças armadas nacionais, dissuasão nuclear ou tomada de decisões de grandes potências. De fato, durante um longo período, o estudo e funcionamento da segurança foram apresentados como neutros no tocante a gênero, quando na verdade, a segurança internacional está entranhada de suposições e representações de gênero. No entanto, uma atenção explícita ao gênero nas dimensões da segurança está agora mais difundida dentro de alguns dos mais principais espaços da política global.

Apesar de existirem marcos anteriores do envolvimento feminista em debates sobre segurança como, por exemplo, a criação da Liga Feminina da Paz e Liberdade, em 1915, embora não necessariamente com igual participação na elaboração de políticas que resultassem em recomendações aos Estados-membros. O auge da agenda se inicia na década de 1980, com desenvolvimento dos Estudos de Segurança Feministas (WIBBEN, 2010, p.84), buscando analisar como as questões de gênero influenciam nas abordagens teóricas das relações internacionais e o papel desempenhado por mulheres nos processos decisórios, sejam políticos, econômicos ou sociais, buscando ainda compreender as causas do seu déficit participativo.

No começo dos anos 1990, a participação feminista nos estudos de paz, guerra e violência se desenvolveu de maneira mais direta. Dois grandes marcos deste engajamento foram as publicações de Tickner - *Gênero nas Relações Internacionais: Perspectivas Feministas para atingir a Segurança Global* - em 1992 e Reardon - *Mulheres e Paz: Visão Feminista da Segurança Global* - em 1993 (apud WIBBEN, 2010, p. 84). Tais estudos denotaram a ênfase em segurança global, em contraponto à visão realista de segurança nacional, e apontaram o engajamento feminista como primordial para a elaboração de políticas de segurança, com base em abordagens interdisciplinares e diversas influências da antropologia, história, filosofia e sociologia.

Apesar de diferenças pontuais entre as diversas abordagens feministas, a sistemática metodológica na condução dos estudos é o ponto que une as múltiplas variáveis e que consistem em: elaborar objetos/síntese feministas de pesquisa; basear suas pesquisas em experiências de mulheres; adotar uma postura auto reflexiva; e por fim, ter uma agenda emancipatória (WIBBEN, 2010, p. 85). Isto é, enquanto algumas escolas consideram o estudo das Relações Internacionais como uma ciência com neutralidade de gênero, a perspectiva feminista considera o gênero como categoria central de análise. Por conseguinte, tanto os conceitos e ideias como as práticas e instituições são analisadas por uma perspectiva moldada pelo gênero, o que produziu uma nova e interessante visão, até então negligenciada e, como desdobramento, é possível observar que a maior atenção ao gênero enriqueceu a compreensão e expectativas associadas à segurança internacional.

Dentre os temas abordados pela visão feminista do estudo das RI, foram feitos os seguintes questionamentos: “Onde estão as mulheres (na segurança)? E porque o papel delas raramente é visto nos estudos das RI?”. O aspecto subversivo do questionamento sobre o papel das mulheres é claramente evidenciado no trabalho de Enloe (2014, p.6). Ela não somente encontra a participação e influência das mulheres em lugares inusitados, como também argumenta que sua existência compreende parte

fundamental nas práticas de Relações Internacionais e políticas de segurança. Para tanto, observa que o envolvimento das mulheres em termos de segurança internacional pode ser muito mais amplo do que o imaginado.

As perspectivas feministas apresentam, dentro do campo de estudo das relações internacionais, uma variedade de posições políticas e epistemológicas, cada uma trazendo seu viés de interpretação para a formação do conceito de segurança que modelou os debates e políticas. Para abordar as influências de pensamento que permearam a confecção dos documentos normativos produzidos principalmente pela ONU, serão mencionadas as principais correntes teóricas feministas, a fim de mapear algumas das diferenças básicas entre as abordagens mais importantes.

A primeira é a teoria *feminista liberal*, que se opunha ao reducionismo biológico que definia a mulher por seu papel reprodutivo. Nessa corrente, as mulheres afirmavam sua posição de ser racional, intelectualmente em par de igualdade com os homens caso recebam as mesmas oportunidades e, por conseguinte, merecedoras dos mesmos direitos garantidos aos homens. Demandavam iguais oportunidades na educação, direitos eleitorais, participação na economia, igual acesso ao domínio público e integração em todas as instituições masculinas. Buscavam, sobretudo, uma mudança gradual por meio de uma reforma legislativa e leis anti-discriminatórias, pois percebiam que o Estado poderia ser usado como aparato para criar iguais oportunidades e estabelecer a equidade de gênero (WHITWORTH, 2008, p. 105). *Feministas liberais* privilegiam noções de igualdade e tendem a concentrar-se em questões de representação das mulheres na esfera pública. Estudiosas que trabalham com essa perspectiva coletam informações empíricas sobre os papéis das mulheres, e analisam se estas estão presentes como decisoras em áreas de segurança internacional e se estão presentes nas forças armadas nacionais. Em caso negativo, identificam o porquê. Quando estão presentes, identificam o impacto dessa presença, além de apontar as barreiras à maior participação. Muitas feministas liberais concentram-se nos motivos pelos quais as mulheres permanecem altamente sub-representadas em governos e instituições internacionais. Sobretudo, reconhecem que onde as mulheres estão presentes, a elas ainda são amplamente relegados os trabalhos administrativos e de apoio, além de geralmente não obterem destaque nos níveis médio e superior de gestão das instituições. Para as feministas liberais, as barreiras para a participação das mulheres devem ser identificadas para que possam ser removidas, permitindo, dessa forma, o acesso àquelas interessadas em oportunidades iguais e desafios da vida política e pública.

Em contraponto à visão feminista liberal, o *feminismo marxista* relaciona a subordinação da mulher em conjunto com outras formas de subordinação. Segundo a teoria, as mulheres são o primeiro

grupo a ser subjugado pelos homens, pois foram separadas da produção para concentrar-se na propagação da espécie humana e servir às necessidades do homem na família. Neste contexto, a emancipação das mulheres somente ocorreria através da revolução proletária e libertação da classe trabalhadora, pois a eliminação da propriedade privada dos meios de produção garantiria às mulheres o acesso ao processo produtivo em igualdade e consideraria o cuidado dos filhos como uma responsabilidade social coletiva (MILLETT 1969/2000; MITCHELL 1966, apud ARAT, 2015, p. 677).

Já as *teóricas feministas radicais* focam menos nas noções de igualdade e mais nas noções de diferença. Segundo essa abordagem, mulheres e homens são essencialmente diferentes. Nessa visão, as mulheres trazem um ponto de vista diferente para a política, mais focada na cooperação e na paz. Ademais, elas veem o componente político como existente em todos os lugares, o que inclui, mas não está limitado às esferas públicas da vida. De fato, defendem que muitas das formas mais perniciosas que o patriarcado impacta na vida das mulheres são consequências do controle sobre o privado - através da violência doméstica, o controle sobre a saúde reprodutiva, liberdades e sexualidade das mulheres. Tal fato leva à conclusão de que as manifestações dessas relações de poder surgem de várias formas e, no caso de questões de segurança, pode determinar o entendimento do que é a segurança (e insegurança) e como ela é vivenciada pelas mulheres e homens (WHITWORTH, 2008, p. 107).

Enquanto as feministas liberais e radicais tendem a se concentrar em "mulheres" e "homens", outras teorias examinam as suposições predominantes sobre gênero. Concentrando-se na distinção entre o biológico e o social. A *teoria crítica feminista*, por exemplo, examina as hipóteses predominantes sobre mulheres e homens: O que é ser um homem ou uma mulher? O que é apropriadamente comportamento feminino ou masculino, os papéis apropriados de mulheres e homens dentro da sociedade, dentro da força de trabalho, a família e assim por diante (WHITWORTH, 1994, p. 24), inclui-se igualmente na análise aspectos como raça, classe, sexualidade, etnia e religião. Este conceito é complementado pelas *feministas pós-modernistas* ao afirmarem que qualquer tentativa de postular uma verdade única ou universal precisa ser desconstruída (STEANS, 1998. p. 25). Para essa corrente, a desconstrução implica explorar, desvendar e rejeitar o pressuposto de naturalidade de entendimentos e relações particulares, e examinar o impacto que os pressupostos e entendimentos tomados como certos exercem em nossa capacidade de agir no mundo.

E, por fim, as *teóricas feministas pós-coloniais* desembalam ainda mais a suposta universalidade da experiência entre mulheres sobre as quais os feminismos anteriores (particularmente liberais e

radicais) elaboraram suas teses. Também conhecidas como feministas do Terceiro mundo², estas estudiosas defendiam que:

“gênero não é apenas uma identidade individual ou o que uma sociedade nos ensina sobre como deveria ser uma mulher, menino ou menina. O gênero também é uma forma de estruturar relações de poder - isso ocorre dentro de famílias onde o homem frequentemente é considerado o chefe, ou em sociedades onde os homens tendem a ser aqueles em cujas mãos estão concentrados os poderes políticos, econômicos, religiosos e outras formas de poder cultural”. (COHN *et al.*, 2005, p. 1).

Dentro dos conceitos elaborados nos estudos de segurança, a maioria das teorias feministas estuda o vínculo entre sociedades patriarcais, agressividade masculina, violência e o militarismo. Por muito tempo, as experiências particulares das mulheres não foram consideradas dignas de estudo específico e sustentado, ou de alguma forma importante para determinar como entender os conceitos de "segurança" e "insegurança".

Não obstante, a associação entre mulheres e paz geralmente nega à mulher o poder de discussão e desvaloriza sua contribuição para as questões de segurança. Para Wibben (2010, p. 87), tal negligência da contribuição feminista se mostra extremamente danosa, ao considerar o fato de serem as mulheres predominantemente as maiores vítimas da guerra, por exemplo, sofrendo uma das mais antigas formas de vitimização: o estupro, usado em muitas ocasiões como estratégia de guerra, ou tática de limpeza étnica, como na antiga Iugoslávia. Cabe também mencionar a preocupação com o fenômeno da violência contra mulheres de forma continuada entre os períodos de conflito e paz. Nesse trabalho, será analisado como os processos de exclusão relatados neste capítulo interferem na integração das mulheres na estrutura de organizações internacionais, especialmente em níveis hierárquicos superiores, especialmente nas áreas ligadas à segurança internacional.

1.2 Marcos normativos das Nações Unidas sobre Gênero.

Já em sua origem, em 1945, a Organização das Nações Unidas firmou em seus primeiros documentos o compromisso com a igualdade de gênero e, em sua carta constitutiva, previu normas contra

² “As feministas do Terceiro Mundo problematizam o racismo em conexão com as diferenças de poder internacionais e criticam a atitude paternalista das feministas ocidentais (el Saadawi, Mernissi e Vajrathon 1978/1997). Uma gama de argumentos foi introduzida pelas teóricas feministas negras (Beale, 1969/1979; Hooks, 1981), feministas chicanas / latinas (Moraga e Anzaldú, 1981) e feministas asiático-americanas (Making Waves, 1989)”. (apud ARAT, 2015, p. 677)

a discriminação baseada no sexo. Contudo, naquela época, o direito das mulheres ainda figurava como questão interna dos países-membros ou simplesmente era tratado como esfera privada dos cidadãos. Com o avanço do direito das mulheres nas mais diversas áreas, como a política, economia e direitos humanos, a questão da violência baseada em gênero deixou as esferas privada e nacional e passou a ser discutida também em âmbito internacional. Preocupações específicas, como a violência contra a mulher e a discriminação, foram reconhecidas e denominadas como violações de direitos humanos. Tais inovações constituíram um grande passo para que questões culturais fossem minimizadas e para trazer à arena pública as necessidades e dificuldades intrínsecas das mulheres. Após o resultado deste avanço e do trabalho de organizações feministas, as questões sobre gênero e o impacto da guerra sobre as mulheres apareceram também na agenda da segurança internacional.

A começar pelo estabelecimento da Comissão sobre o Status da Mulher³ (CSW), em 1946, que recebeu forte influência dos conceitos da visão feminista liberal. Identificando-se largamente com esta corrente, as primeiras delegadas da CSW eram provenientes dos países do Bloco Ocidental. Consequentemente, priorizaram os problemas que afetavam as mulheres por causa de seu sexo à luz de suas concepções e advogaram por direitos iguais de cidadania. Sua abordagem prevaleceu no CSW até a década de 1960. Com processo de descolonização, que teve seu pico nas décadas de 1950 e 1960, aumentou-se o número de membros da ONU, e no que tange às discussões sobre mulheres e gênero, a atenção foi desviada para questões de desenvolvimento. Com o apoio de alguns países não alinhados, os membros do Bloco do Leste⁴ enfatizaram a integração das mulheres no processo de desenvolvimento e patrocinaram a *Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (1967)*, que mais tarde serviria de base para o conteúdo da *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW)*. Adotada em 1979, a CEDAW constituiu um importante esforço para corrigir o preconceito masculino no regime de direitos humanos liderado pela ONU. (CHARLESWORTH 1995; THORNTON 2010 apud ARAT, 2015, p. 676).

³ A Comissão sobre o Status da Mulher (CSW) é o principal órgão intergovernamental global dedicado exclusivamente à promoção da igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres. Foi estabelecida pela resolução 11 (II) do Conselho de Segurança, aprovada em 21 de junho de 1946.

⁴ Bloco do Leste, ou soviético, também formado na época da Guerra Fria, a formação contava com a URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e aliados da parte leste e central europeia como Albânia, Romênia, Polônia, Hungria e Alemanha Oriental. A designação Bloco do Leste era comumente utilizada para se referir ao Pacto de Varsóvia, aliança de cunho militar formada em 55 pelas nações socialistas do Leste da Europa e pela União Soviética. A alcunha também se referia ao Comecon (Conselho para Assistência Econômica Mútua), que tinha o objetivo de integrar economicamente os países do Leste Europeu. Mesmo estando geograficamente fora do grupo, nações como Coreia do Norte, Vietnã, Cuba e Mongólia eram consideradas como parte do Bloco devido à ideologia. (ARAÚJO, Felipe, 2010)

A partir dos anos 70, a segunda onda feminista incorporou novos elementos no debate, como a opressão racial e internacional. Ademais, as feministas do terceiro mundo criticavam a atitude padronizadora das feministas ocidentais. Questões como o neocolonialismo, racismo, militarismo, problemas econômicos estruturais, as políticas impostas aos países em desenvolvimento e degradação do meio ambiente, entre outras, foram identificadas como obstáculos tanto à eliminação da discriminação contra mulheres quanto a atingir os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz. Em 1985, ocorre a *Terceira Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher*, realizada em Nairóbi, ocasião em que são incorporadas aos textos declarativos as questões levantadas pelas feministas pós-coloniais. As participantes enfatizaram os problemas econômicos estruturais, degradação do meio ambiente e as políticas impostas aos países em desenvolvimento. Abordou-se, ainda, os problemas enfrentados por mulheres em áreas afetadas por conflitos armados, intervenções e ameaças à paz. O debate defendeu que crescimento não significa desenvolvimento e ausência de guerra não significa paz, criticando, dessa maneira as políticas existentes e chamando a atenção para mulheres residentes em áreas de conflitos armados e intervenção militar afetadas por violência doméstica e sexual (ARAT, 2015, p. 678). A *Quarta Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher*, realizada em Pequim, no ano de 1995, contou com a participação de um grupo de mulheres muito mais amplo e criou uma oportunidade para expandir a agenda. Assim, o documento final - *A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim* - estabeleceu “uma agenda para o empoderamento das mulheres” e apelou para a necessidade de “remover todos os obstáculos à participação ativa das mulheres em todas as esferas da vida pública e privada por meio de uma participação plena e igualitária na economia, tomada de decisão social, cultural e política”, afirmando que uma “parceria baseada na igualdade entre mulheres e homens é uma condição para o desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas”⁵. O documento vai além do discurso feminista liberal para enfatizar os problemas da pobreza, das desigualdades econômicas e do militarismo. Buscando uma mudança fundamental, que exige integração de gênero na formulação, monitoramento e avaliação de políticas e programas de todos os atores relevantes.

Em setembro de 2000, em sua reunião da Cúpula do Milênio, a ONU adotou a Declaração dos Objetivos do Milênio, que identificava oito Objetivos de Desenvolvimento (ODM), com marcos específicos a serem atingidos até 2015 ou antes: (1) erradicar a pobreza extrema e a fome; (2) alcançar o ensino primário universal; (3) promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde materna; (6) combater o HIV / AIDS, a malária e outras

⁵ UN Women/Coordination Division, 2015.

doenças; (7) garantir a sustentabilidade ambiental; e (8) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (A/RES/55/2)⁶. No mesmo ano, realiza-se a aprovação unânime da Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU, a primeira a vincular a experiência das mulheres durante conflitos com a manutenção da paz e segurança internacional. O documento conclama os Estados a incluir uma perspectiva de gênero nas missões de paz e a aumentar a participação das mulheres em todos os processos de consolidação da paz. Houve um pioneirismo em reconhecer o papel das mulheres em processos de consolidação da paz, assim como o impacto que sofrem com os conflitos armados.

A partir desse documento, uma série de resoluções foram aprovadas a fim de identificar práticas relevantes para a implementação de uma estratégia de equidade de gênero como passo primordial para alcançar a paz sustentável. A Resolução está baseada em dois conceitos principais: o equilíbrio e a transversalização de gênero. A implementação da paridade de gênero se refere à igualdade de participação e de oportunidades entre mulheres e homens na equipe (staff) da ONU. Já transversalização de gênero se refere à atenção às demandas específicas de homens, mulheres e crianças e ao impacto que as ações - e a guerra - geram para cada um desses grupos. Nesse contexto, foi denominado “agenda sobre mulheres, paz e segurança” (MPS) o conjunto de resoluções, módulos de treinamento, guias, e outros documentos sobre o tema (GIANNINI, 2014, p.5). Tal agenda inclui sete resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU) a partir de 2000, além da indicação de pontos focais de gênero, módulos de treinamento, bem como guias sobre gênero e manutenção da paz. As recomendações definem obrigações tanto no nível tático-operacional como no nível estratégico. A fim de que uma política pró-equidade de gênero seja incluída em todas as ações da ONU, as medidas são aplicáveis aos Estados, ao Secretário Geral, a órgãos das Nações Unidas, entre outros.

Em continuidade à construção de marcos normativos, foram realizadas contínuas revisões a fim de corrigir e implementar novas estratégias a partir da identificação de desafios. Em 2009, foi aprovada pelo CSNU a Resolução 1889, que discorre sobre a exclusão das mulheres nos processos de reconstrução e consolidação da paz e a falta de planejamento, estratégias e financiamento adequados para tratar de suas necessidades. O documento afirma que os Estados teriam como responsabilidade promover a participação das mulheres em todas as etapas da consolidação da paz e monitorar os recursos destinados à segurança física e econômica das mulheres, sua saúde, educação, acesso à justiça e participação na vida política. Existe um reconhecimento de que é preciso incluir a liderança das mulheres e sua participação

⁶ UNITED NATIONS. United Nations Millenium Declaration, 2000. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/55/2>.

em atividades relacionadas com a paz e a resolução de conflitos no centro decisório das discussões sobre paz duradoura.

No ano de 2013, mais uma resolução foi aprovada na tentativa de preencher as lacunas para a implementação da Res. 1325/2000. A Resolução 2122 sustenta o empoderamento das mulheres, reafirmando que a paz duradoura requer uma abordagem integrada. Nesse ponto, os Estados são convocados a designar fundos para apoiar a implementação da Res. 1325 e aumentar a participação de militares e policiais femininas em missões de paz, assim como implementar treinamento sobre prevenção da violência sexual e baseada em gênero e cumprir com obrigações internacionais com vistas ao fim da impunidade.

A pesquisa dos documentos da ONU revela uma abordagem de gênero abrangente e integrada, que concebe tanto a vulnerabilidade física quanto a estrutural, prevendo, dessa forma, ações que vão além da proteção física. Arat (2005, p. 674) afirma que a ONU promoveu os direitos das mulheres de, pelo menos, duas formas: (1) introduzindo um novo discurso emancipador dos direitos humanos e (2) oferecendo um espaço para interação, intercâmbio e cooperação entre as mulheres com diferentes experiências de vida e de diferentes partes do mundo, apoiando assim o ativismo transnacional das mulheres. Nesse contexto, a ONU mostrou sua capacidade de resposta aos avanços teóricos no discurso feminista, adotando também o conceito feminista “interseccionalidade”, tipicamente definido como “uma ferramenta analítica para estudar, compreender e responder às maneiras pelas quais o gênero se cruza com outras identidades e como essas interseções contribuem para experiências únicas de opressão e privilégio” (SYMINGTON, 2004, p. 1).

Nos desenvolvimentos e projetos recentes, pode-se citar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que articula como um dos seus 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) um forte objetivo autônomo - ODS 5 - especificamente dedicado à obtenção da igualdade de gênero e ao empoderamento de todas as mulheres e meninas. A meta 5 do ODS 5 visa "Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades de liderança em todos os níveis de tomada de decisões na vida política, econômica e pública".

Nota-se o esforço em advogar pelo empoderamento das mulheres, aumentando sua participação na vida política, promovendo estabilidade econômica e social fornecida pelo Estado, como também atender à demanda por mecanismos de proteção que compreendem desde a reforma do setor de segurança até a criação de um ambiente político estável e propício ao desenvolvimento. Apresentando-se como fundamental avanço a normatização da mulher como um sujeito ativo e central nos processos de paz. Tal

abordagem explícita também que questões como a violência sexual deixaram de ser tratadas como efeito colateral da guerra e passam a ser compreendidas como aspecto central das discussões sobre consolidação da paz.

Sem embargo, apesar de todos os avanços normativos, Giannini (2014, p.8) identifica duas questões que levantam críticas às práticas da ONU e parecem reforçar alguns estereótipos de gênero. A primeira delas se refere à própria designação da agenda como “mulheres, paz e segurança”. Foi a partir da consideração da violência contra a mulher como assunto das relações internacionais que o tema gênero passou a integrar a agenda do CSNU. Entretanto, o principal problema, segundo a autora, é a confusão em relação à diferenciação conceitual e prática entre mulher e gênero⁷, pois estes dois conceitos são muitas vezes tratados de maneira quase correlata nos documentos e práticas da ONU. Reforça ainda que tais documentos tendem a deixar de lado outros importantes aspectos da temática de gênero, com destaque ao impacto que a guerra também tem em homens, meninos e meninas. Como uma segunda crítica, Giannini destaca o maior foco das normativas na violência sexual em conflitos armados, que acaba por reforçar certas concepções sobre o papel da mulher, normalmente apresentada como vítima e não como agente fundamental nos processos decisórios sobre a tendência do uso sistemático da violência sexual como arma de guerra.

Somando-se à crítica de Giannini, Arat (2015, p. 674) chama a atenção para existência de uma lacuna entre a teoria e a prática contida nos documentos aprovados pela ONU. A autora alega que “os direitos das mulheres são avançados em teoria (novos feminismos e discurso dos direitos humanos) e retórica (os documentos da ONU), porém com pouca esperança para a mudança na prática para a maioria das mulheres”.

2. Representação das Mulheres no Sistema ONU.

Como discutido nos tópicos anteriores, as Nações Unidas possuem uma agenda bastante abrangente no que se refere ao tema de gênero. Mas quais seriam as implicações dessa agenda para o

⁷ Biologicamente, sexo é o conjunto de características físicas e orgânicas que permite diferenciar o homem e a mulher, conferindo-lhes papéis específicos na reprodução. Constituindo, desta forma, apenas uma classificação do corpo da pessoa: se esta apresenta aspectos básicos da biologia feminina, trata-se de uma mulher; da mesma forma, se o corpo possui características biológicas exclusivas do sexo masculino, trata-se de um homem. Já o gênero reúne as características físicas, intelectuais e emocionais que se espera de homens e mulheres. Refere-se à forma como a pessoa se expressa socialmente. Essas ideias e expectativas são convenções sociais, padrões geralmente aceitos sobre comportamentos e capacidades tipicamente femininas ou masculinas. (INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 5)

público interno da organização? Quais foram as políticas adotadas para que a igualdade de gênero passasse a ser refletida também dentro da estrutura das Nações Unidas? Serão analisados a seguir os instrumentos elaborados para garantir que todos os princípios contidos nos documentos, resoluções e guias da ONU fossem refletidos também na composição de seu próprio *staff*.

Em 2016, a ONU Mulheres divulgou o relatório intitulado *Status of Women in the United Nations System* a fim de traçar o estado das mulheres no quadro de pessoal da ONU e os desafios para a realização de uma cultura 50:50. A publicação fornece um retrato de tendências e dados estatísticos sobre vários aspectos da representação de mulheres na organização, incluindo a prestação de contas em todo o sistema, bem como os resultados relacionados com a cultura organizacional. Ao todo, 35 entidades forneceram dados à ONU Mulheres, que foram divididos em seções sobre a Representação da Mulher; a) Processo Seletivo; b) Nomeações; c) Avanço na Carreira; d) Desligamento e Prestação de Contas. Dessas, 27 entidades também completaram uma pesquisa que informa a seção de Cultura Organizacional. Segundo a Subsecretária Geral da ONU à época e Diretora Executiva da ONU Mulheres, Dra. Phumzile Mlambo-Ngcuka, “As Nações Unidas reuniram os processos que uniram os governos nesses objetivos de longo alcance. Como organização padrão, tem a responsabilidade de liderar pelo exemplo e garantir a participação igualitária e ativa das mulheres em todos os níveis”.⁸

Serão apresentados, a seguir, os dados do Secretariado das Nações Unidas como um indicador mais amplo, além de estatísticas sobre o Departamento de Salvaguarda e Segurança (UNDSS)⁹ e o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO)¹⁰, uma vez que esses departamentos apresentam vínculos diretos com a área de segurança e manutenção da paz e apresentam os menores índices de paridade de gênero dentro do sistema ONU.

⁸ UN WOMEN, 2016. *Status of Women in The United Nations System*. p. 2. Disponível em: <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2016/12/status-of-women-in-the-united-nations-system>. Acesso em: 17/04/2019, às 17:38.

⁹ O Departamento de Salvaguarda e Segurança foi criado pela Resolução da Assembleia Geral (A / RES / 59/276 de dezembro de 2004). O UNDSS é responsável pela liderança no tocante à segurança, apoio operacional e supervisão do sistema de gestão de segurança, com o objetivo estratégico de permitir a condução mais segura e mais eficiente dos programas e atividades do sistema da ONU impostas a nível mundial. UNDSS é composto, a nível global, pelo Gabinete do Subsecretário-Geral de Salvaguarda e Segurança, que engloba Políticas, Unidade de Planejamento e Coordenação e da Seção Auditoria, Monitoramento e Avaliação, e de três grandes grupos operacionais, a Divisão Regional de Operações, a Divisão de Serviço de Apoio às Missões de Campo e da Divisão de Serviços de Segurança e Salvaguarda das Sedes. Disponível em: <http://www.undss.org.br/artigo/40/Sobre-Nos>. Acesso em: 17/04/2019

¹⁰ O Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) foi criado em 1992. O DPKO é o responsável pela estratégia e gerenciamento das operações de paz, enquanto o Departamento de Apoio Logístico provê suporte operacional e profissionais especializados nas áreas de pessoal, financeiro e orçamentário, comunicações, informação e tecnologia e logística. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/paz-e-seguranca/>. Acesso em: 17/04/2019

2.1 Representação das Mulheres no Sistema ONU, Por Nível Hierárquico

			 %
UG	216	81	27.3%
D-2	387	169	30.4%
D-1	1,135	573	33.6%
Sub Total	1,738	823	32.1%
P-5	4,062	2,289	36.0%
P-4	6,163	4,435	41.9%
P-3	5,506	4,557	45.3%
P-2	1,516	2,049	57.5%
P-1	72	115	61.5%
Sub Total	17,319	13,445	43.7%
Total	19,057	14,268	42.8%

Fonte: UN WOMEN, 2016. Status of Women in The United Nations System. p. 8

Conforme apresentado pelo gráfico, existe uma correlação negativa entre a representação das mulheres e a senioridade, ou seja, à medida que os níveis hierárquicos aumentam, a proporção de mulheres diminui. Os declínios mais acentuados ocorrem entre os níveis P-2, P-3, P-4 e P-5, com quedas de 12,2% e 5,9%, respectivamente. Tais diminuições indicam que há bloqueios no fluxo de ascensão que impedem o avanço da carreira das mulheres dentro da ONU. Ao agrupar as nacionalidades por regiões, as mulheres representam menos de 50% dos profissionais em cargos mais altos de todas as regiões. As menores representações de mulheres foram registradas pela Região da África Ocidental e Central (25%) e pelos Estados Árabes (35%)¹¹. O relatório da ONU Mulheres afirma que intervenções dirigidas a mulheres dessas regiões são necessárias para aumentar os grupos de candidatos e fortalecer o fluxo de talentos. Quando desagregados por local, os postos de serviço em localizações fora da sede caem em 8,7%. A falta de mulheres nos locais não-Sede requer atenção direcionada porque dificulta a obtenção de

¹¹ UN WOMEN, 2016. Status of Women in The United Nations System. p. 10

paridade de gênero nos níveis sênior, considerando os requisitos de mobilidade dos postos P-5 e superiores.¹²

Como a maior entidade do Sistema das Nações Unidas, o Secretariado tem o potencial de impactar enormemente o progresso geral do sistema em direção ao equilíbrio de gênero de 50:50. No entanto, o Secretariado tem em todos os níveis uma representação menor de mulheres em relação ao sistema geral da ONU. A representação das mulheres se mostra ainda mais pífia quando são analisados os dados dos departamentos vinculados à segurança.

O progresso em direção à representação igual nos níveis profissional passou por avanços e retrocessos ao longo dos anos. Devido aos frequentes avanços e retrocessos, o incremento médio anual para os níveis profissional e superior na última década foi de meros 0,5 pontos percentuais. Apenas os dois níveis mais baixos (P-1 e P-2) atingiram a paridade de gênero. O nível mais alto (UG) foi menor em 2015 (27%) do que nos cinco anos anteriores, tomando-se por base o ano de 2010 (31%), destacando a necessidade de sustentar ganhos para que avanços substanciais sejam feitos. Mesmo vitórias relativamente fáceis não foram alcançadas. O nível profissional mais baixo do P-3, que estava dentro de 7% em relação à paridade de gênero em 2005, teve um progresso mínimo ao longo da década e permaneceu na faixa de 43% a 46%, perdendo força enquanto a meta estimada de paridade de gênero se aproximava.

Cabe destacar, ainda, que a pesquisa utilizou como espectro de estudo os cargos profissionais dentro da estrutura da organização, mas a disparidade na proporção entre homens e mulheres se inverte nos cargos de menor nível hierárquico. Em junho de 2006, por exemplo, as mulheres nas Nações Unidas representavam cerca de 60% dos funcionários do Serviço Geral, enquanto menos de 40% estavam nas categorias profissionais (e apenas 15% da categoria profissional mais alta do subsecretário geral)¹³ (*Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women, 2006*).

¹² Para cargos de nível intermediário e sênior, é necessária uma experiência de trabalho progressivamente responsável. À medida que se adquire uma experiência de trabalho mais relevante, se pode aplicar progressivamente em cargos mais altos.

¹³ A força de trabalho das Nações Unidas é composta de diferentes categorias de pessoal. Dentro de cada categoria existem diferentes níveis, que refletem níveis crescentes de responsabilidades e requisitos. Os funcionários nas categorias profissional e superior (P e D) normalmente são recrutados internacionalmente e devem servir em diferentes postos de serviço ao longo de sua carreira na Organização.

Profissionais iniciantes: P-2 e P-3 (mínimo de 2 e 5 anos de experiência de trabalho, respectivamente);

Profissionais de nível médio: P-4 e P-5 (mínimo de 7 e 10 anos de experiência de trabalho, respectivamente);

Profissionais de nível sênior: D-1 e D-2 (mínimo de 15 ou mais de 15 anos de experiência de trabalho, respectivamente);

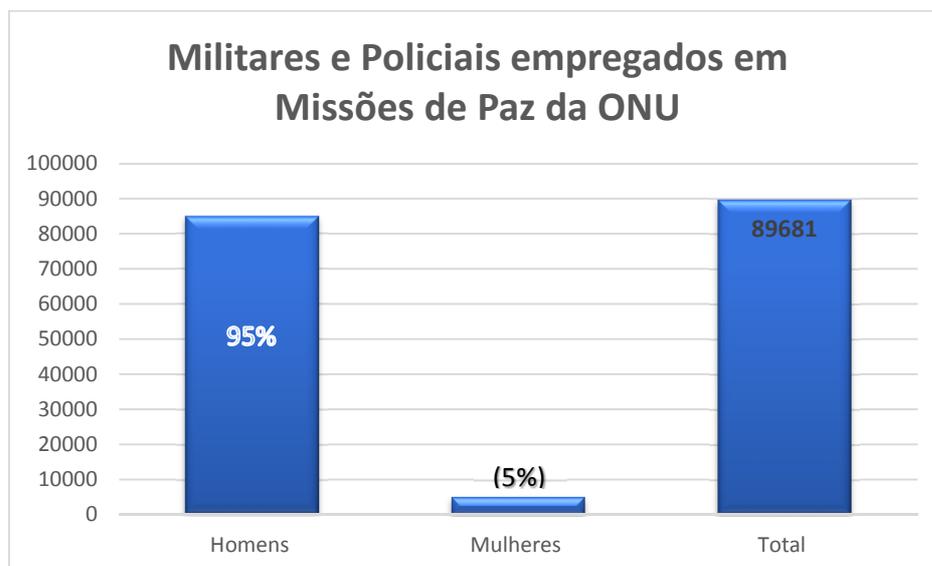
Disponível em: <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC&lang=en-US>. Acesso em: 22/04/2019 às 23:05.

2.2 Representação das Mulheres Militares e Policiais empregados em Missões de Paz da ONU

Frequentemente, gênero e forças armadas são classificados como temas antagônicos e a guerra vista como um ambiente masculino, sendo reservado à mulher o papel de vítima (SCOTT, 1988; MATHIAS, 2009; THEIDON, 2007; MAZURANA e PROCTOR, 2013 apud INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 39). Contudo, ainda que exercendo funções de apoio, as mulheres sempre participaram da guerra, em uma espécie de divisão de trabalho que persiste até hoje (GIANNINI ET AL, 2017 apud INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 39). Neste sentido, as forças armadas, como uma instituição total, têm um sistema de regras, comportamentos e relações distintos do restante da sociedade. Busca-se uma identidade comum aos que ali ingressam. A ausência de mulheres nesse universo é uma consequência direta da exclusão dos considerados fisicamente “mais fracos”. Como exemplo, em 2018, o efetivo feminino do contingente militar brasileiro representava 9% do efetivo total. Ainda que seja um número extremamente baixo, já representa um aumento de 28% em relação ao ano de 2014, quando a representação das mulheres somava apenas 6,34%¹⁴.

Em consequência dessa baixa representação nas esferas internas dos contingentes militares, encontra-se uma grande lacuna na presença de mulheres uniformizadas em missões de paz. São poucos os Estados membro da ONU que permitem às mulheres o acesso a todas as armas e especialidades das forças armadas, o que se reflete na baixa participação de mulheres em atividades de patrulhamento e outras relacionadas ao combate. Tal restrição gera uma grande dificuldade para a implementação da agenda sobre mulheres, paz e segurança. Em março de 2019, o percentual feminino empregado em missões de paz constitui 5% de toda a tropa de capacetes azuis. Ver gráfico abaixo:

¹⁴ WERNECK, Antônio. Revista Época, 2019. Em ascensão nas Forças Armadas, mulheres ainda são poucas na alta cúpula militar. Disponível em: <https://epoca.globo.com/em-ascensao-na-forca-armadas-mulheres-ainda-sao-poucas-na-alta-cupula-militar>. Acesso em: 10/03/2019 às 20:18.



Fonte: United Nations Peacekeeping. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/gender>

O parágrafo 4º da Resolução CSNU 1325 (2000) urge o Secretário-Geral a usar o seu poder discricionário para adicionar mais mulheres às equipes das missões de campo da ONU em áreas nas quais tradicionalmente têm uma sub-representação. No entanto, cargos de alto nível, como os Representantes Especiais do Secretário Geral e seus Adjuntos, além dos Enviados Especiais, são muito dependentes das candidaturas apresentadas pelos Estados-membros. E como já foi apontado anteriormente, as estruturas são em sua grande maioria masculinizadas.

Vale ressaltar que as missões do DPKO iniciadas a partir da adoção da resolução 1325 apresentam importantes mudanças procedimentais em termos de planejamento, programas de treinamento e estruturas de pessoal. A maioria das missões criadas desde 2000 adotaram as seguintes medidas:

1. Incorporaram a Res 1325 (2000) aos seus mandatos.
2. Criaram um escritório ou unidade para questões de gênero, ou pelo menos o cargo de assessor(a) de gênero para a missão.
3. Integraram uma medida de sensibilidade de gênero ao treinamento dos capacetes azuis em campo (*induction training*).
4. Obrigaram todos os componentes e respectivas unidades e batalhões a designarem um ponto focal de gênero.

Ainda que existam órgãos dedicados a essa abordagem, é fundamental que todos os componentes (inclusive os batalhões e policiais, e militares em missão especial) tenham conhecimento e estejam

treinados para incorporar uma perspectiva de gênero em suas ações, desde o planejamento até a execução e monitoramento. Essas mudanças procedimentais são, de fato, importantes, mas elas são apenas o começo de um longo caminho.

O entendimento sobre a importância da incorporação de uma perspectiva de gênero, inclusive o aumento da participação de mulheres na classe militar, é ainda limitado e focado na necessidade de proteção de outras mulheres. Ao examinar a grande questão de representação e participação que é constantemente negligenciada em estudos de instituições internacionais, Charlesworth afirma que “a exclusão de mais da metade da população mundial - mulheres – mina a legitimidade e relevância de tais órgãos e seus processos”. Ademais, a falta de representatividade enfraquece as reivindicações das instituições internacionais ao internacionalismo, pois “o internacional ou universal que pretendem representar é, na verdade, uma representação e projeção velada de um masculino que se toma como norma inquestionável, o representante ideal sem qualquer ideia da violência que esse posicionamento representativo lhe faz. ... ” (CHARLESWORTH, 1995, p. 79).

Portanto, a sub-representação das mulheres nos componentes militares nacionais, e por conseguintes nas tropas enviadas a operações de paz implica em excluir as perspectivas e capacidades de uma parcela significativa da população que poderia contribuir, inclusive, para um melhor desempenho das atividades. No campo, a ONU tem uma oportunidade de proporcionar um exemplo positivo de liderança das mulheres na reconstrução das sociedades. O que inclui o recrutamento de soldados do sexo feminino de países que contribuem com tropas. Bons exemplos são as unidades de polícia conformadas somente por mulheres de Bangladesh e da Índia, que foram enviadas para República Democrática do Congo, Haiti e Libéria¹⁵.

2.3 Representação das Mulheres no Sistema Departamento de Segurança das Nações Unidas, por funcionários recrutados profissionalmente a nível internacional.

A área da segurança interna da ONU costuma reunir profissionais que possuam experiências anteriores em forças militares, polícias e órgãos de segurança privada. Estas instituições são marcadas por sua característica predominantemente masculinizada. Muitas dessas instituições possuem um número limitado de acesso ao público feminino, seja por restrições explícitas, como por exemplo a restrição de

¹⁵ Instituto Igarapé, 2018. Manual Formação de facilitadores Gênero e Mulheres, Paz e Segurança p. 22

ingresso do público feminino limitado ao número de 10% das vagas nas polícias militares brasileiras¹⁶, ou por restrições implícitas, como processos seletivos realizados com viés de gênero. Os processos seletivos para cargos na área de segurança do UNDSS refletem a disparidade encontrada no âmbito interno dos Estados-membros. Como exemplo, apresenta-se a descrição de experiência exigida de um candidato ao posto de Oficial de Coordenação de Segurança de Campo, nível hierárquico P-3, para a cidade de Cotabato, Filipinas:

“É necessário um mínimo de cinco (5) anos de experiência progressivamente responsável em segurança, risco ou desastre ou gerenciamento de emergência nas áreas de serviço público ou privado, como segurança nacional, militar ou policial, ou em um ambiente corporativo.

Destes, um mínimo de 2 anos de experiência internacional em sistemas de gerenciamento de segurança, bem como pelo menos 2 anos de experiência internacional em operações de segurança é necessário. Experiência de gestão no setor público, privado ou corporativo é necessária.” (INSPIRA, Human Resources Gateway, 2019)¹⁷

Tais restrições tornam-se visivelmente perceptíveis no reflexo da composição dos órgãos de segurança da ONU, uma vez que a exigência de um *background* em organizações de segurança desencadeia um número de candidatas do sexo feminino muito inferior aos números de candidatos do sexo masculino. Como consequência dessa desigualdade, os quadros de efetivo do DSS apresentaram os seguintes resultados durante o período de 2005-2010:

Em 31 de dezembro de 2010, as mulheres no DSS constituíam:

- 16,2% (35 de 216) de todo o pessoal ao nível de P;
- 15,6% (35 de 220) de todo o pessoal nas categorias profissional superior com nomeações de um ano ou mais;
- 0% (0 de 4) de todo o pessoal no nível D-1 e acima;

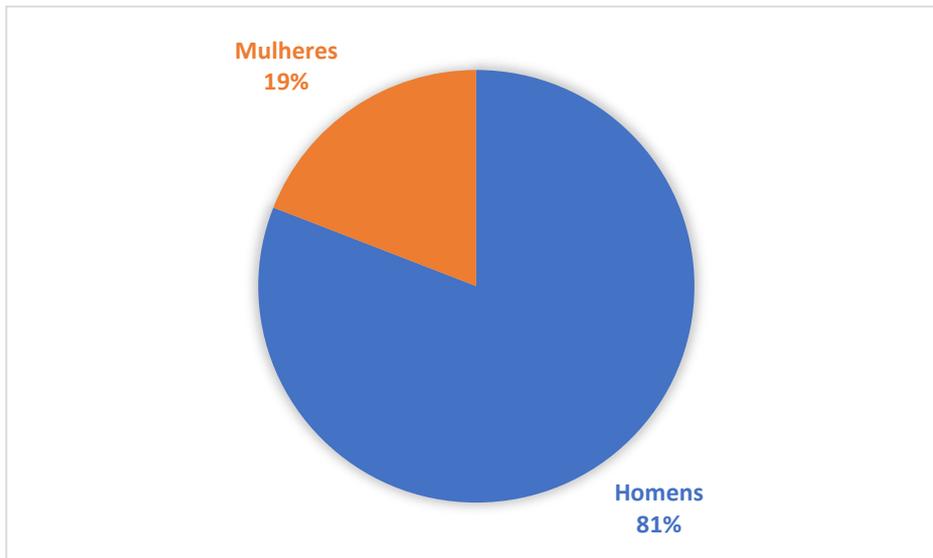
O equilíbrio de gênero não foi alcançado em nenhum dos níveis e a proporção de mulheres diminuiu 7,6 pontos percentuais, de 23,5% (8 de 34) em 2005 para 15,9% (35 de 220) em 2010.¹⁸

¹⁶ Toma-se por exemplo, a Polícia Militar do Distrito Federal que aplica em seus certames a lei nº 9.713/98 que limita a presença de mulheres a até 10% das vagas disponíveis nos quadros da PMDF.

¹⁷ Vaga publicada em 04 de abril de 2019. Disponível em: <https://inspira.un.org/>.

¹⁸ UN Women (2011) The Status of Women in the United Nations Secretariat Departments. UNITED NATIONS SECRETARIAT. DSS

Passados 9 anos dessa primeira pesquisa, o incremento na representação de mulheres passou de 16% para 19%, conforme demonstra o gráfico abaixo:



Fonte: UN Secretariat Gender Parity Dashboard.

Disponível em: <https://www.un.org/gender/content/un-secretariat-gender-parity-dashboard>

Para compreender a dificuldade em aumentar a representação de mulheres nessa área específica de segurança, em outubro de 2016, e de acordo com o Plano de Implementação da Estratégia de Gênero, o UNDSS lançou uma Pesquisa de Avaliação de Capacidade de Gênero e Percepção de Equipe para o Departamento. A pesquisa foi elaborada e analisada por uma consultora, em coordenação com a ONU Mulheres, a Equipe de Coordenação de Gênero e Consultores de Gênero do UNDSS (GCT) e o Oficial de Comunicações¹⁹. O objetivo da pesquisa foi estabelecer linhas de base dos seguintes aspectos:

5. Conhecimento de conceitos e ferramentas de gênero
6. Capacidade de incorporar considerações de gênero em operações de segurança
7. Necessidades de treinamento
8. Experiências e percepções de preconceito de gênero e / ou estereotipagem
9. Experiências de má conduta relacionada a gênero

¹⁹ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF SAFETY AND SECURITY (2016). UNDSS Gender Survey Results. Documento de Divulgação Interna.

10. Uso de arranjos de trabalho flexíveis (FWA) e satisfação com o equilíbrio entre vida profissional e pessoal.

Os principais resultados, números e recomendações da pesquisa revelam alguns obstáculos a serem transpostos para que a implementação da paridade de gênero possa acontecer de forma mais efetiva. O documento revela que existem mal-entendidos e equívocos significativos sobre o que é gênero e por que a inclusão de gênero é importante para o Departamento. Ademais, foi constatado que há uma falta de interesse e compreensão de gênero, uma crença de que é inevitável que o UNDSS seja dominado por homens e uma falta de compreensão sobre a importância e os benefícios de ter uma força de trabalho diversificada. O relatório conclusivo relata ainda que boa parte do pessoal masculino e alguma porcentagem do pessoal feminino tem uma consciência limitada de preconceitos e estereótipos que afetam o pessoal feminino e LGBTI. Constatou-se, portanto, a necessidade urgente de abordar mitos versus fatos em torno da "discriminação positiva"²⁰, especialmente no que diz respeito ao recrutamento e promoção.

Como recomendações, o relatório aponta a necessidade de o Escritório de Comunicação do Departamento desenvolver mensagens-chave e pontos de discussão que possam ser transmitidos em várias plataformas e fóruns, incluindo produtos de comunicação e workshops, entre outros, que devem abordar, no mínimo, as seguintes questões: a) “Discriminação positiva” (mito/sentimento versus fato/dados), b) Papéis e responsabilidades dos gerentes e supervisores, c) Benefícios da paridade de gênero e aumento da diversidade, d) Benefícios da inclusão de gênero na gestão de riscos de segurança e operações diárias, e) Preconceitos inconscientes e exemplos de preconceitos e estereótipos experimentados no local de trabalho.

3. Promoção da Paridade de Gênero no Sistema das Nações Unidas.

O compromisso da ONU de alcançar a paridade de gênero em todo o sistema é apoiado por um forte quadro legislativo e institucional que tem sido consistentemente desenvolvido e fortalecido desde a fundação das Nações Unidas em 1945. A igualdade de gênero tem sido uma meta há muito tempo dentro

²⁰ Define-se discriminação positiva o instituto jurídico que busca, através de adequada tipificação, trazer equilíbrio social ao estabelecer garantias a determinados segmentos sociais que, por razões históricas e/ou sociológicas, foram mantidos à periferia da contemplação de direitos constitucionais básicos, onde, por vezes, ocorreu mitigação do pleno exercício da cidadania oriunda de tal negligência. Fonte: Jus Brasil, 2015.

do Sistema das Nações Unidas e envolve o esforço relacionado ao recrutamento e promoção de mulheres em áreas centrais.

Em 1995, a Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação da Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres estabeleceram os compromissos dos governos para melhorar os direitos das mulheres. O parágrafo 193 dessa Plataforma determina especificamente as ações a serem tomadas pelas Nações Unidas, incluindo o estabelecimento de uma meta de equilíbrio de gênero de 50:50 para o pessoal da ONU nos níveis profissional e superior até o ano de 2000. Além disso, a Assembleia Geral tem estabelecido metas crescentes para a representação de mulheres dentro do sistema. Hoje, o objetivo da paridade de gênero 50:50 se aplica a todas as categorias de postos de funcionários, independentemente do tipo ou duração da nomeação, a fonte de financiamento ou as regras do pessoal sob as quais a nomeação é feita.

O trabalho das Nações Unidas direcionado à equidade de gênero está sustentado em três componentes: (1) integração de gênero²¹, igual representação de homens e mulheres e (3) promoção de prestação de contas através do sistema UN-SWAP²². Propõe-se a viabilização da integração de gênero através dos seguintes pontos chaves: Desagregação de dados referentes a sexo e idade; análise de gênero; entendimento do contexto político específico; consideração das necessidades e prioridades de homens e mulheres; participação em processos decisórios de mulheres e homens; considerar a capacidade dos parceiros em implementar a integração de gênero; e linguagem inclusiva de gênero.

A Resolução 70/133 da Assembleia Geral, adotada em dezembro de 2015, insta o sistema das Nações Unidas a continuar os seus esforços para alcançar o objetivo de equilíbrio de gênero, incluindo o apoio ativo dos pontos focais do gênero, e solicita ao Secretário-Geral que apresente um relatório oral à Comissão sobre o Estado da Mulher sobre a melhoria da situação da mulher no sistema das Nações Unidas, no item intitulado “Avanço das mulheres”, e sobre os avanços e obstáculos encontrados para

²¹ Integração de Gênero é definida como “A integração de uma perspectiva de gênero é o processo de avaliar as implicações para mulheres e homens de qualquer ação planejada, incluindo legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para fazer as preocupações e experiências das mulheres e dos homens. Constitui uma dimensão integral do desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais, para que mulheres e homens se beneficiem igualmente e a desigualdade não seja perpetuada, o objetivo final é alcançar a igualdade de gênero.” (RELATÓRIO DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL A/52/3, 1997, p. 2)

²² O UN-SWAP (*System Wide Action Plan for Gender Equality and the Empowerment of Women*) constitui uma estrutura de responsabilidade unificada para o avanço da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres em todas as entidades, departamentos e escritórios do sistema das Nações Unidas. Ele fornece às Nações Unidas, pela primeira vez, um conjunto de 15 medidas comuns ou Indicadores de Desempenho, com os quais medir o progresso e a qual aspirar em seu trabalho relacionado ao gênero. (Idem, p. 4)

alcançar o equilíbrio de gênero, com recomendações para acelerar o progresso e as estatísticas atualizadas a serem fornecidas anualmente pelas entidades do sistema das Nações Unidas, incluindo o número e a porcentagem de mulheres e suas funções e nacionalidades em todo o sistema das Nações Unidas, bem como informações sobre a responsabilidade e prestação de contas dos Escritórios de Gestão de Recursos Humanos e a Secretaria do Conselho Diretor das Nações Unidas para Coordenação para promover o equilíbrio de gênero.

Para alcançar a igualdade de representação, a ONU reconheceu a necessidade de se estabelecer ambiente e cultura organizacional conduzida ao equilíbrio entre a vida laboral e as responsabilidades privadas. Com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, comprometida com o processo de reforma em curso que se esforça para melhorar a eficiência, a ONU está sendo levada a fazer uma mudança transformacional e determinar maneiras de maximizar todo o potencial de seu pessoal. A obtenção de uma força de trabalho diversificada e inclusiva, com equilíbrio de gênero, foi identificada como elemento-chave desse processo. Seguindo a recomendação contida na Estratégia Geral do Secretário-Geral sobre Paridade de Gênero, foram desenvolvidas diretrizes pela ONU Mulheres, em conjunto com a Rede de Recursos Humanos da Diretoria Executiva de Coordenação do Sistema das Nações Unidas para a Coordenação (CEB) e o Escritório de Gerenciamento de Recursos Humanos (OHRM). Essas diretrizes se concentrarão em três áreas temáticas para aumentar a inclusão e a diversidade ONU, como segue:

1. Flexibilidade no local de trabalho - O Boletim Geral do Secretário-Geral sobre flexibilidade no local de trabalho (*Flexible Working Arrangements – FWAs*) incentiva os gerentes e funcionários a “repensarem a maneira pela qual o trabalho é realizado atualmente e como isso pode ser feito de maneiras diferentes e melhores para todos os envolvidos, usando arranjos de trabalho flexíveis” .²³
2. Políticas que valorizam o convívio familiar – são políticas que permitem que os funcionários equilibrem efetivamente compromissos pessoais, familiares e profissionais conforme necessário ao longo de toda a carreira. As principais políticas abordam as necessidades da família e estão centradas na licença parental. As diretrizes incitam que seja adotada a implementação de uma política de licença parental remunerada padronizada de seis meses, que sejam disponibilizadas informações sobre gênero e

²³ United Nations Secretariat (2003). Secretary-General’s Bulletin: Flexible Working Arrangements. ST/SGB/2003/4, Preâmbulo.

diversidade em materiais preparatórios para todos os postos de serviço e amplamente difundidas para todo o pessoal para ajudar na consideração de oportunidades de mobilidade e que haja a expansão das oportunidades para o emprego de parceiros reconhecidos a fim de facilitar a mobilidade de casais de dupla carreira da ONU²⁴.

3. Padrões de conduta - O pessoal da ONU é obrigado a aderir aos Padrões de Conduta para o Serviço Civil Internacional²⁵. Esses padrões incluem orientar princípios que encorajam o comportamento baseado em valor para reduzir a má conduta e o abuso de poder. Conforme afirmado no “Boletim do Secretário-Geral sobre Proibição de Discriminação, Assédio, Inclusive Assédio Sexual e Abuso de Autoridade” (ST / SGB / 2008/5), a Organização tem o dever de tomar todas as medidas apropriadas para assegurar um trabalho harmonioso, proteger sua equipe da exposição a qualquer forma de conduta proibida por meio de medidas preventivas e do fornecimento de recursos eficazes quando a prevenção falhou²⁶.

Devido ao baixo retorno, o incremento do público feminino, UNDSS e DPKO ainda lutam para atingirem a igualdade de gênero. Para tal fim, a estratégia de gênero do UNDSS foi revisada em 2018. A princípio, foi estabelecida uma Estratégia de Gênero Interna e o prazo para alcançar os objetivos propostos, que inicialmente era 2019, foi estendido para 2021²⁷. O Departamento concentrará sua ação em dois elementos capacitantes: governança e incorporação de gênero na cultura organizacional, além de preparar um Plano de Implementação para 2019.

As ações que visam aprimorar a cultura organizacional se concentrarão em atividades como Sessões de liderança inclusivas, pesquisa de engajamento de funcionários, prêmio de desafio de gênero, e conscientização sobre conduta proibida, com sessões de treinamento. Com relação às ações que buscam aumentar a paridade de gênero, serão realizadas coletas periódicas e revisão de dados em todo o Departamento, de acordo com os requisitos da Estratégia de Paridade de Gênero da Secretaria Geral.

²⁴ Idem. p. 19

²⁵ International Civil Service Commission (2013). Standards of Conduct for the International Civil Service. Disponível em: <<https://icsc.un.org/Resources/General/Publications/standardsE.pdf>>. Acesso em:

²⁶ United Nations Secretariat (2008). Secretary-General's Bulletin: Prohibition of Discrimination, Harassment, including Sexual Harassment, and Abuse of Authority. ST/SGB/2008/5.

²⁷ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF SAFETY AND SECURITY. UNDSS Internal Gender Strategy. Disponível em: <https://www.un.org/undss/content/gender-security-0>. Acesso em: 22/04/2019 às 23:33.

Uma análise qualitativa complementar a quantitativa para ter uma melhor imagem das tendências e lacunas.

Entre os esforços implementados em 2018, pode-se citar a análise do alcance específico para o recente exercício de Oferta Geral de Cargos (*General Job Offer - GJO*), participação em feiras de emprego globais organizadas pelo OHRM e colaborações com entidades relevantes.

Existe ainda um esforço para incorporar políticas e planejamento nas operações do departamento, com enfoque na revisão de políticas para determinar se as considerações de igualdade de gênero foram integradas, investimento para incorporar as considerações sobre igualdade de gênero nos treinamentos; esforço para melhorar o sistema de coleta e análise de dados para que informações mais precisas sobre o impacto de incidentes de segurança estejam disponíveis para informar as políticas.²⁸

Uma área na qual o Departamento conseguiu alcançar um progresso significativo em um período muito curto é a supervisão, obtendo um “requisito excedente” no relatório de 2018 da UN-SWAP. O Departamento continuará a focar a incorporação da perspectiva de gênero nessa área. A comunicação é outra das áreas em que os esforços continuam sendo priorizados. Tópicos relacionados a gênero são regularmente apresentados no Boletim interno do UNDSS e na intranet.

4. Considerações Finais

Mediante os dados e informações apresentados neste artigo, foi possível atestar o grande desafio que enfrentam as Nações Unidas ao buscar implementar em sua própria estrutura organizacional a paridade de gênero. Muitas políticas foram elaboradas e grandes avanços foram conquistados, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido até que seu *staff* reflita o ideário de uma sociedade equilibrada e em igualdade de direitos para homens e mulheres.

Os obstáculos para a consecução do equilíbrio de gênero são bem maiores quando se tratam de estruturas altamente masculinizadas, como os órgãos de segurança. A visão de que temas de segurança são habitualmente correlacionados aos homens, além da tradicional composição das forças militares e policiais dentro dos Estados-membros, contribui para que as disparidades sejam perpetuadas.

²⁸ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF SAFETY AND SECURITY (2016). UNSMS Policy on Gender Considerations in Security Management. Disponível em: <http://webtv.un.org/watch/unsms-policy-on-gender-considerations-in-security-management/4930590970001>. Acesso em: 22/04/2019 às 23:47.

A abordagem global dos direitos das mulheres da ONU continua a ser amplamente orientada pelas expectativas do feminismo liberal, que procura integrar as mulheres em espaços e estruturas dominantes masculinos, sem contestar a base e a função das estruturas dessas instituições, os indicadores de empoderamento adotados para mensurar o resultado das políticas que visem promover a paridade apenas reconhecem a opressão de gênero e busca a igualdade por meio da integração das mulheres às atuais instituições e estruturas, sem contudo abordar as causas estruturais da subordinação.

Não obstante, diante dos resultados insatisfatórios em não alcançar as metas inicialmente propostas pelo Secretariado, pode-se observar o surgimento de novas medidas, inspiradas em teorias críticas que consideram a interseccionalidade dos fatores contributivos para a baixa participação feminina nos quadros das organizações de segurança. Foi percebido que a maior participação das mulheres também depende de medidas novas ou corrigidas dentro da ONU, que sejam favoráveis em termos de carreira, treinamento na área de gestão e mudança cultural no âmbito da gestão, incluindo a implementação de um novo sistema de avaliação de desempenho, a revisão e o aprimoramento dos processos de recrutamento, a introdução de sistemas mais efetivos para lidar com a mobilidade e o emprego de cônjuges, bem como medidas e procedimentos para prevenir o assédio sexual.

Parte fundamental dessa discussão é o papel desempenhado por mulheres uniformizadas - militares e policiais - em contextos instáveis. A simples presença de mulheres uniformizadas, no entanto, não é suficiente. É necessária também uma análise qualitativa sobre o papel por elas exercido, que posições ocupam e quais desafios enfrentam para permanecer e ascender na carreira.

Assim, concluo enfatizando a necessidade de desenvolver estratégias e cursos específicos de ação, que deve ser informado por teorias feministas que exigem mudanças além de integrar as mulheres nas prevaletentes estruturas de poder.

Referências Bibliográficas

ARAT, Zehra F. Kabasakal. Feminisms, Women's Rights, and the UN: Would Achieving Gender Equality Empower Women? In: American Political Science Review, Vol. 109, N° 4. University of Connecticut: November 2015. p. 674 – 689.

BERTOLAZZI, Francesco. Women with a Blue Helmet: The Integration of Women and Gender Issues in UN Peacekeeping Missions. United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW). Santo Domingo, Dominican Republic, 2010.

CHARLESWORTH, Hilary and SLAUGHTER Anne-Marie. The Gender of International Institutions. Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law) Vol. 89, STRUCTURES OF WORLD ORDER (APRIL 5-8, 1995), pp. 79-85.

COHN, C., Hill, F. and Ruddick, S. (2005) 'The Relevance of Gender for Limiting Weapons of Mass Destruction', Disarmament Diplomacy, 80.

ENLOE, Cynthia. Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics. 2nd Edition. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 2014.

GIANNINI, Renata Avelar. Promover Gênero e Consolidar a Paz: A experiência brasileira. Publicações Igarapé. Artigo Estratégico 9. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <https://igarape.org.br/promover-genero-e-consolidar-a-paz-a-experiencia-brasileira/>. Acesso em: 09/03/2019 às 18:58

INSTITUTO IGARAPÉ. Manual de Formação de Facilitadores. Gênero e Mulheres, Paz e Segurança. Rio de Janeiro: março de 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/manual-formacao-de-facilitadores-genero-e-mulheres-paz-e-seguranca/>. Acesso em: 09/03/2019 às 18:30.

SYMINGTON, Alison. 2004. "Intersectionality: A Tool for Gender and Economic Justice," Women's Rights and Economic Change 9 (August). AWID. Facts and Issues. Disponível em: http://lgbtq.unc.edu/sites/lgbtq.unc.edu/files/documents/intersectionality_en.pdf. Acesso em 03/02/2019.

STEANS, Jill. Gender and International Relations: An Introduction. Rutgers University Press, 1998.

WIBBEN, Annick T. R. Feminist Security Studies. In: CAVELTY, Myriam Dunn e MAUER, Victor (Orgs.). The Routledge Handbook of Security Studies. Oxon: Routledge, 2010, p. 84 – 94.

WHITWORTH, Sandra. Feminist Perspectives. In: WILLIAMS, Paul D. Security Studies: An Introduction. Oxon: Routledge, 2008, p. 103-115

UN WOMEN. I Know Gender: International Frameworks for Gender Equality. (2017). Disponível em: https://trainingcentre.unwomen.org/pluginfile.php/120538/mod_scorm/content/3/story_content/external_files/M02_S09_Major_Milestones_Timeline.pdf. Acesso em: 16/04/2019 às 17:52.

UN WOMEN/COORDINATION DIVISION. Beijing+20: Past, present and future. The representation of women and the United Nations system. 2015. Disponível em: <http://www.unwomen.org//media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/representation%20of%20women%20in%20the%20un%20system%201995%20-%20202030.pdf?la=en&vs=917>. Acesso em: 16/04/2019 às 18:31.

UN WOMEN New York, September 2015. Monitoring Gender Equality and The Empowerment Of Women And Girls In The 2030 Agenda For Sustainable Development: Opportunities And Challenges. Disponível em:

<http://www.unwomen.org//media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/indicatorpaper-en-final.pdf?la=en&vs=212>. Acesso em: 16/04/2019 às 18:40.

UNWOMEN. Relatório Do Conselho Económico E Social A/52/3, 1997, p. 2. Disponível em: <https://trainingcentre.unwomen.org/Resources/GMS.PDF>. Acesso em: 16/04/2019 às 18:31.

UNWOMEN. Gender Mainstreaming In Practice A Toolkit. Disponível em: https://trainingcentre.unwomen.org/pluginfile.php/120538/mod_scorm/content/3/story_content/external_files/M03_S04_UNDP_2007_Gender_Mainstreaming_Toolkit.pdf. Acesso em: 16/04/2019 às 18:52.

UNWOMEN. Gender Mainstreaming policies strategies, action plans from UN offices, funds, programmes and specialized agencies Disponível em: https://trainingcentre.unwomen.org/pluginfile.php/120538/mod_scorm/content/3/story_content/external_files/GM%20policies%20within%20the%20UN%20System%20Repository_FINAL%20April%202015.pdf. Acesso em: 15/04/2019 às 17:48.

UNITED NATIONS. Gender Balance Strategy for the United Nations Secretariat: A Strategic Action. Plan Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women. Office of the Focal Point for Women 2010. Disponível em: https://www.un.org/womenwatch/osagi/ianwge/NEW%20Gender%20Balance%20Strategy_march%202010_Anex%206.pdf. Acesso em: 17/04/2019 às 21:48.

UN WOMEN. STATUS OF WOMEN IN THE UNITED NATIONS SYSTEM 2016. Disponível em: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2016/status-of-women-in-the-united-nations-system-2016-en.pdf?la=en&vs=2511> Acesso em: 17/04/2019 às 22:34.