

JACK D. GORDON INSTITUTE FOR  
PUBLIC POLICY

KIMBERLY GREEN  
LATIN AMERICAN AND  
CARIBBEAN CENTER



# MULHERES, PAZ E SEGURANÇA NO BRASIL

---

PROGRESSO EM UMA ENCRUZILHADA

## AUTORES

DR. JOAN JOHNSON-FREESE, DUILIA MORA TURNER

## JULHO DE 2025

O Centro Kimberly Green para a América Latina e o Caribe da Universidade Internacional da Flórida foi fundado em 1979 para promover o estudo da América Latina e do Caribe na Flórida e em todos os Estados Unidos. Ao estabelecer vínculos entre as Américas por meio de uma educação de alta qualidade, a pesquisa do LACC visa compreender e abordar melhor os problemas mais urgentes enfrentados pela região. O LACC foi designado pelo Departamento de Educação dos EUA, financiado pelo Título VI, como um Centro Nacional de Recursos para a América Latina, reconhecendo-o como um dos principais Centros Latino-Americanos e Caribenhos do país.

Instituto Jack D. Gordon de Políticas Públicas, parte da Escola Steven J. Green de Assuntos Internacionais e Públicos da FIU, foi fundado em 1985 para estabelecer, promover e avançar o estudo de políticas públicas e estudos de segurança nacional. O Gordon Institute atua como vanguarda do discurso de políticas públicas, liderando, integrando e oferecendo educação e pesquisa multidisciplinar excepcionais, ao mesmo tempo que melhora a competitividade e a diversidade de estudantes e profissionais que ingressam no mercado de trabalho. O Instituto Gordon está centrado em quatro pilares: Acadêmico, Educação Profissional, Pesquisa e Extensão Comunitária, cada um servindo a missão de moldar políticas públicas e soluções de segurança nacional no século XXI.

Isenção de responsabilidade: este produto faz parte da Florida International University—Parceria Acadêmica do Comando Sul dos Estados Unidos. O Comando Sul dos Estados Unidos fornece financiamento para apoiar esta série como parte dos seus esforços de divulgação analítica. A divulgação analítica destina-se a apoiar o Comando Sul dos Estados Unidos com novas ideias, perspectivas externas e desencadear discussões francas. As opiniões expressas neste relatório são de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a política ou posição oficial do Governo dos Estados Unidos, do Comando Sul dos Estados Unidos, da Universidade Internacional da Flórida ou de quaisquer outras instituições afiliadas.

Declaração de permissão: Nenhuma parte deste trabalho pode ser reproduzida de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia, gravação ou por qualquer sistema de armazenamento e recuperação de informações sem a permissão do Jack D. Gordon Institute for Public Policy.

Os pedidos de permissão devem incluir as seguintes informações:

- O título do documento para o qual se deseja permissão para copiar material.
- Uma descrição do material para o qual se deseja permissão para cópia.
- A finalidade para a qual o material copiado será utilizado e a maneira como será utilizado.
- Seu nome, cargo, nome da empresa ou organização, número de telefone, endereço de e-mail e endereço para correspondência.

Envie todas las solicitudes de permiso a [jgi@fiu.edu](mailto:jgi@fiu.edu).

# ÍNDICE

- 1** Introdução
- 2** Dois Planos de Ação Nacionais do Brasil
- 3** Mulheres nas Forças Armadas
- 4** Mulheres na Manutenção da Paz
- 5** Agência e Participação das Mulheres na Defesa
- 6** Por que a Implementação do PNA Deve Ser Levada Mais a Sério
- 6** Recomendações para Aprimorar a Implementação do PNA
- 7** Conclusão
- 8** Notas Finais
- 11** Sobre a Autora



# INTRODUÇÃO

---

Quando a General Laura Richardson assumiu o cargo de comandante do Comando Sul dos Estados Unidos (SOUTHCOM) em 2021, uma de suas prioridades era conduzir encontros com líderes-chave (KLEs) com parceiros na América Latina e no Caribe. Esses encontros incluíam atividades de alto nível específicas para Mulheres, Paz e Segurança (WPS) com líderes seniores. Os esforços de sua equipe para discutir o WPS em seu primeiro KLE no Brasil encontraram resistência do Ministério da Defesa do Brasil. Embora algumas autoridades americanas alocadas lá tenham argumentado que as Forças Armadas não tinham tempo suficiente para se preparar adequadamente para o encontro, a resposta do Brasil sugeriu uma apreensão entre as fileiras militares em se envolver plenamente no WPS, exceto em temas relacionados à manutenção da paz. Eventualmente, uma modesta mesa redonda foi realizada; a maioria dos oficiais de nível médio compareceu. A postura do Brasil enviou uma mensagem clara de que suas Forças Armadas não estavam investidas no WPS em nível estratégico.

Assim como muitos outros países, incluindo os Estados Unidos, o Brasil deu dois passos à frente e um passo atrás no que diz respeito à promoção da igualdade de gênero em apoio à segurança nacional. Embora o apoio retórico seja fácil, incluindo a aprovação da Lei de Mulheres, Paz e Segurança dos EUA de 2017, a implementação tem sido lenta e trabalhosa. Em 2024, por exemplo, os esforços dos EUA para educar os membros do Departamento de Defesa dos EUA (DOD), uma das quatro organizações americanas especificamente encarregadas de implementar a lei, permanecem incipientes, apesar das evidências claras que vinculam a igualdade de gênero à segurança nacional. Em abril de 2025, o Secretário de Defesa dos EUA, Pete Hegseth, anunciou nas redes sociais o cancelamento do programa Mulheres, Paz e Segurança. Espera-se que essa intenção seja reiterada oficialmente. Globalmente, a lacuna entre o apoio retórico ao apoio à igualdade de gênero e os esforços de financiamento para fazê-lo permanece significativa.<sup>1</sup>

Décadas de pesquisa empírica demonstram a ligação entre igualdade de gênero e segurança nacional. Por exemplo, os pesquisadores Mary Caprioli e Mark Boyer começaram a analisar a ligação entre gênero, violência e crise internacional em 2001. <sup>2</sup>Eles descobriram que a gravidade da violência em crises diminui à medida que a igualdade de gênero interna aumenta. Em 2005, Caprioli deu continuidade à pesquisa, analisando o papel da desigualdade de gênero na previsão de conflitos internos, controlando outras possíveis influências sobre conflitos internos, incluindo “regimes políticos de transição, tipo de regime político, Produto Interno Bruto (PIB) per capita, taxa de crescimento do PIB per capita, conflitos internos anteriores, anos de paz e a existência e o número de minorias em risco”.<sup>3</sup>

Caprioli descobriu que estados caracterizados pela desigualdade de gênero são mais propensos a vivenciar conflitos intraestatais. A cientista política Valerie Hudson e uma equipe de pesquisadores multidisciplinares descobriram que estados com alta classificação em métricas de desigualdade de gênero tinham mais que o dobro de probabilidade de serem estados frágeis, mais que o triplo de probabilidade de ter um governo mais autocrático, menos eficaz e mais corrupto, e mais de uma vez e meia de probabilidade de serem violentos e instáveis do que países com forte igualdade de gênero. <sup>4</sup>Esses números tornam difícil negar a ligação entre igualdade de gênero e boa governança associada à segurança nacional. Portanto, precisamos dar passos firmes em direção à inclusão significativa de mulheres na defesa e segurança e na sociedade em geral.

Recentemente, o Brasil começou a elaborar seu segundo Plano de Ação Nacional para implementar o marco Mulheres, Paz e Segurança para abordar questões associadas à igualdade de gênero e trabalhar em prol da boa governança, o que, em última análise, contribuiria para a construção da paz nos níveis individual, comunitário, nacional e internacional. Resta saber se o próximo Plano de Ação Nacional será mais bem-sucedido do que o primeiro, especialmente diante de barreiras estruturais e culturais significativas. Esta análise indica o progresso modesto, mas gradual, do Brasil em relação à MPS, apesar dos contratemplos recorrentes nos últimos anos, conforme evidenciado por problemas contínuos em três áreas: (1) participação das mulheres nas forças armadas, (2) participação das mulheres na manutenção da paz e (3) agência das mulheres.

## OS DOIS PLANOS DE AÇÃO NACIONAIS DO BRASIL

---

Em março de 2017, o governo brasileiro lançou seu primeiro Plano de Ação Nacional (PAN) sobre MPS para o período de 2017 a 2019, alinhando-se às normas internacionais de igualdade de gênero e, sem dúvida, buscando projetar positivamente sua imagem global e ganhar legitimidade e influência. <sup>5</sup>O PAN foi aprovado com conhecimento ou apoio limitados do governo brasileiro, além da gerência intermediária. <sup>6</sup>Não surpreendentemente, o plano não obteve muita adesão, embora tenha sido renovado para o período de 2019 a 2023.

O NAP original foi o resultado de quase dois anos de trabalho liderado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, criado em um grupo com representantes do Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres e sociedade civil. Este plano teve como base a estrutura da MPS da ONU, delineando quatro pilares:

1. Aumento da *participação* das mulheres em assuntos relacionados com a segurança, em termos gerais;
2. *Proteção* dos direitos das mulheres e contra a violência de gênero;
3. *Prevenção* de conflitos; e
4. Garantir que os direitos das mulheres sejam representados nos esforços de *socorro e recuperação* após conflitos ou crises.

O primeiro PNA brasileiro adaptou os pilares do MPS em quatro pilares temáticos: *participação, prevenção e proteção, consolidação da paz e cooperação humanitária e aprofundamento da conscientização e engajamento*. <sup>7</sup>O último pilar pode ser considerado um pré-requisito para os outros, pois as instituições não podem implementar o que seus líderes e operadores não têm conhecimento ou não entendem. Os Estados Unidos passaram por suas próprias dificuldades com a implementação de sua Lei de Mulheres, Paz e Segurança de 2017. <sup>8</sup>O PNA brasileiro delineou objetivos abrangentes amplos e ambiciosos, mas essas metas se mostraram difíceis de implementar na prática, dada a falta de apoio em altos níveis. Também solicitou mecanismos de monitoramento e relatórios anuais, mas não estabeleceu metas específicas de tempo e alocações orçamentárias.

O NAP visava principalmente aumentar a participação de mulheres em serviço nas operações de manutenção da paz da ONU. <sup>9</sup>Essa ênfase em contribuir com tropas para missões no exterior, como no Haiti, pretendia destacar o comprometimento do Brasil com os esforços de manutenção da paz. O plano também abordou a igualdade de gênero nas forças armadas, incluindo questões de representação e implementação de políticas, mas esses aspectos ganharam ainda menos força do que o objetivo de manutenção da paz. No geral, o NAP tinha 16 objetivos estratégicos com 77 atividades vinculadas, 30 das quais seriam lideradas ou colideradas pelo Ministério da Defesa. A implementação do NAP para avançar a agenda WPS dependia da coordenação e colaboração efetivas de várias partes interessadas, com as forças armadas assumindo responsabilidades substanciais. No entanto, a implementação real foi em grande parte discutível devido à falta de conscientização, priorização e financiamento.

Em 2023, o Brasil tomou medidas mais pragmáticas para avançar em sua agenda de MPS, considerando que o primeiro PNA expirou em março daquele ano. O Ministério das Relações Exteriores, com o apoio da ONU Mulheres, realizou uma oficina para elaborar um segundo PNA, com foco na integração de gênero e perspectivas interseccionais para abordar questões como mudanças climáticas, justiça, migração e prevenção da violência contra defensores dos direitos humanos. <sup>10</sup>Por fim, um extenso relatório do PNA do Ministério das Relações Exteriores propôs dois projetos de lei inovadores: um para tornar o próximo PNA uma lei federal e o outro para criar um Sistema Nacional de Monitoramento, ambos garantindo que a implementação realmente avançasse. <sup>11</sup>

Embora o relatório do PNA tenha incluído relatos de mulheres nas Forças Armadas, também deixou diversas perguntas do Ministério da Defesa marcadas como “ainda não respondidas”. Essa falta de transparência sugere resistência em abordar plenamente a inclusão de gênero nas Forças Armadas, falha em priorizar a inclusão de mulheres ou, na melhor das hipóteses, coordenação insuficiente entre os ministérios. A morosidade burocrática é uma forma tradicional de paralisar programas e iniciativas com pouco apoio.

Essa contribuição inadequada do Ministério da Defesa para o relatório do PNA não deve ser surpresa. O preconceito de gênero e os estereótipos arraigados na sociedade brasileira se refletem na baixa participação de mulheres na defesa. As mulheres representam 52% <sup>12</sup>da população brasileira, mas representam menos de 10% <sup>13</sup>dos militares das Forças Armadas em 2022. A falta de representatividade, especialmente nos escalões mais altos, indica que o Brasil continua a lutar pela integração das mulheres nas Forças Armadas. As subseqüentes questões culturais de inclusão que acompanham e ainda testam os Estados Unidos e outras Forças Armadas em muitos casos são frequentemente ainda mais desafiadoras.

Em outubro de 2023, no Debate Aberto anual do Conselho de Segurança da ONU sobre Mulheres, Paz e Segurança, o Brasil anunciou a fase inicial de elaboração (Etapa I) <sup>14</sup>do seu segundo PNA:

O Segundo Plano de Ação Nacional sobre Mulheres, Paz e Segurança: Etapa I... abrange não apenas ações de política externa, mas também uma ampla gama de questões de grande importância para a sociedade brasileira, como segurança pública, proteção social, participação política e direitos das minorias. Nesse sentido, vai além do escopo das resoluções do Conselho de Segurança da MPS.

Considerando a prioridade do governo federal para o empoderamento de todas as mulheres, o Segundo Plano de Ação Nacional adota uma abordagem interseccional e abrangerá as necessidades específicas de mulheres negras e indígenas, bem como de mulheres refugiadas e migrantes, entre outros grupos vulneráveis. Continuaremos a trabalhar com a sociedade civil, o parlamento, think tanks e a academia para elaborar ações específicas e mecanismos de monitoramento para a implementação deste segundo plano de ação tão ambicioso.

A natureza ainda mais ambiciosa do segundo PNA justifica uma análise mais atenta do progresso até o momento.

## MULHERES NAS FORÇAS ARMADAS

---

A inclusão das mulheres nas Forças Armadas brasileiras remonta à Segunda Guerra Mundial, quando 73 enfermeiras voluntariamente se juntou à Força Expedicionária Brasileira. <sup>15</sup>As contribuições dos militares brasileiros durante a guerra são motivo de orgulho, pois lutaram para alcançar a vitória dos Aliados na Itália. Portanto, a participação das mulheres nesse período tem profundo significado histórico.

Em 1980, a Marinha do Brasil criou o Corpo Auxiliar, marcando o ingresso oficial de mulheres nas Forças Armadas Brasileiras. Posteriormente, a Força Aérea Brasileira e o Exército Brasileiro criaram corpos semelhantes ou integraram mulheres em estruturas já existentes, sob certas condições e limitações. <sup>16</sup>

Ao longo dos anos, as oportunidades para as mulheres servirem aumentaram lentamente. Em 2022, as Forças Armadas Brasileiras eram compostas por 358.000 militares, incluindo 35.109 mulheres em várias patentes e posições. As mulheres em serviço representavam 9,78% da força total da Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira. A Força Aérea Brasileira tinha a maior proporção de mulheres em serviço entre todos os ramos, com as mulheres representando 20,5% da força. A distribuição das mulheres em serviço por patente em 2022 incluía três oficiais gerais, 1.756 oficiais superiores, 1.720 oficiais intermediários, 11.690 oficiais juniores, 1.378 estudantes em treinamento, 16.840 oficiais suboficiais e sargentos superiores e 1.715 cabos e soldados. <sup>17</sup>Somente recentemente as mudanças legais permitiram que as mulheres ingressassem de forma mais equitativa no treinamento de oficiais e obtivessem educação militar em academias de serviço, colocando mais mulheres no pipeline de liderança. <sup>18</sup>

A cultura militar brasileira, no entanto, tem resistido à integração de mulheres em todas as funções de defesa, mais recentemente com a posição restritiva do Exército Brasileiro em relação às mulheres em combate. Em 2024, o Exército Brasileiro defendeu sua decisão de excluir mulheres de posições como cavalaria, infantaria, artilharia e engenharia, alegando diferenças fisiológicas e as exigências físicas dessas funções militares. Há, no entanto, um debate em andamento nas comunidades de segurança no Brasil sobre essa perspectiva, com críticos argumentando que essa posição é discriminatória e inconstitucional.<sup>19</sup>

No entanto, a nomeação das primeiras mulheres oficiais gerais em campos militares selecionados reflete um reconhecimento gradual do potencial de liderança das mulheres e mudanças organizacionais incrementais em direção à igualdade de gênero. Em 2012, a Contra-Almirante Dalva Maria Carvalho Mendes, médica, tornou-se a primeira mulher oficial general das Forças Armadas do Brasil.<sup>20</sup> Em 2018, Luciana Mascarenhas da Costa Marroni tornou-se oficial general da Força Aérea Brasileira.<sup>21</sup> Em 2021, pela primeira vez nos 210 anos de história da Academia Militar do Exército, *Agulhas Negras*, 23 cadetes se formaram em uma turma de 391 alunas.<sup>22</sup> Em 2023, a Médica da Marinha Maria Cecília Barbosa foi promovida a contra-almirante.<sup>23</sup> Também em 2023, o Ministério da Defesa promoveu a primeira mulher a oficial general de três estrelas, a médica Carla Lyrio Martins, da Força Aérea Brasileira.<sup>24</sup>

Avanços também ocorreram no contexto estratégico e operacional. Recentemente, em 2024, Richardson, do SOUTHCOM, foi convidado a participar de uma mesa redonda na Boeing Brasil com oficiais militares e líderes da indústria brasileira para discutir como empoderar mulheres em funções aeroespaciais e de defesa.<sup>25</sup> No mesmo ano, as Forças Armadas Brasileiras continuaram a promover a integração de gênero, acolhendo mulheres nos cursos de Pilotos de Aeronaves e Gestão de Manutenção de Aeronaves do Exército pela primeira vez e aumentando a participação feminina na Marinha do Brasil, como evidenciado pela turma inaugural de mulheres no Curso de Soldado da Marinha.<sup>26</sup> Em julho de 2024, a primeira turma de mulheres fuzileiras navais se formou no Corpo de Fuzileiros Navais do Brasil, abrindo caminho para futuras militares.<sup>27</sup> Além disso, a Marinha do Brasil nomeou a Capitão-de-Corveta Taryn Machado Senz como ponto focal de gênero no Conselho Interamericano de Defesa, onde ela liderou os esforços do WPS com foco na região, reunindo milhares de participantes em seminários presenciais e virtuais para compartilhar conhecimento sobre tópicos que vão desde liderança até operações de guarnição.<sup>28</sup> Essas iniciativas estão alinhadas à estrutura global do WPS e demonstram progresso na implementação da estrutura do WPS nas Forças Armadas brasileiras.

Apesar do progresso, o Plano Nacional de Ação (PAN) do Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer. As Forças Armadas continuam a enfrentar desafios que incluem uma baixa porcentagem de mulheres em serviço, a exclusão de mulheres de certos campos operacionais e uma gritante disparidade de gênero na liderança, com apenas três mulheres oficiais gerais, em comparação com 389 homens em 2022 (menos de 1%).<sup>29</sup> O compromisso declarado do Brasil em recrutar, reter e promover talentos femininos exige uma priorização mais forte do Ministério da Defesa.

## MULHERES NA MANUTENÇÃO DA PAZ

O foco do Brasil em missões de paz abriu espaço para que um número pequeno, mas crescente, de mulheres em serviço contribuíssem em escala global. Entre 1992 e 2019, pelo menos 338 brasileiras (261 militares, 25 policiais e 52 civis) serviram em 25 missões de paz da ONU. Esses números representavam apenas 0,7% do total de 48.163 soldados brasileiros em missões de paz. No final de 2019, no entanto, o número de mulheres em serviço em missões de paz aumentou para 3,77% (10 de 265) do efetivo uniformizado brasileiro.<sup>30</sup> Nos últimos anos, as Forças Armadas brasileiras têm intensificado seu foco na participação feminina em missões de paz, com resultados positivos.<sup>31</sup> Em 2022, pela primeira vez, as Forças Armadas Brasileiras superaram a meta da “Estratégia Uniformizada de Paridade de Gênero” da ONU, atribuindo mais de 20% de participação de mulheres em missões de paz e visando atingir 25% até 2028.<sup>32</sup>

As militares brasileiras servindo como forças de paz demonstram consistentemente seu potencial, com desempenho excepcional e, portanto, conquistando reconhecimento e respeito globais da comunidade internacional de forças de paz. Pioneiras como a Tenente-Coronel Luanda dos Santos Bastos — a primeira oficial mulher da Força Aérea Brasileira a servir em missões de paz e assistência humanitária na UNAMID (Darfur, 2017) e na MONUSCO (República Democrática do Congo, 2021) — e as Capitães da Marinha do Brasil Márcia Andrade Braga e Carla Monteiro de Castro Araújo — vencedoras do Prêmio de Defensora de Gênero Militar do Ano da ONU por seu trabalho na MINUSCA (República Centro-Africana, 2019 e 2020, respectivamente) — serviram como modelos e desempenharam um papel essencial na conexão e construção de confiança com as comunidades locais às quais servem.<sup>33</sup> Outra militar cujas contribuições ganharam reconhecimento internacional é a Tenente-Coronel do Exército Ivana Mara Ferreira Costa.<sup>34</sup> Ela atuou como ponto focal de gênero, presidente do Comitê da Mulher e força de paz no Haiti. Além disso, ela participou da Operação *Acolhida* na fronteira Brasil-Venezuela e atualmente atua como conselheira militar da missão brasileira de apoio à resposta da ONU à exploração e abuso sexual.

Apesar do seu desempenho notável, as militares ainda enfrentam inúmeras barreiras ao servir como forças de manutenção da paz.<sup>35</sup> Esses desafios incluem comunicação deficiente de oportunidades, problemas de rastreamento de dados e pessoal, expectativas sociais restritivas, falta de mulheres em cargos mais altos e treinamento pré-desdobramento insuficiente. O Brasil precisa abordar essas questões sociopolíticas e de integração para implementar seu novo PNA de forma responsável.

## AGÊNCIA E PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA DEFESA

---

A autonomia das mulheres consiste em sua capacidade de escolher e agir de forma autônoma, sem medo. A autonomia e a participação das militares brasileiras são frequentemente testadas, não apenas por questões da cultura militar, mas também por questões pervasivas, como normas sociais de longa data e violência de gênero.

As militares brasileiras são frequentemente automotivadas, autodidatas e trabalhadoras, que ascendem na hierarquia por sua determinação, não por mecanismos de apoio institucional. Elas lidam com as demandas do serviço militar com talento e liderança, mesmo enfrentando frequentemente preconceito e discriminação de gênero.

Não é de surpreender que militares brasileiras relatem sofrer hostilidade, intimidação e mecanismos frágeis de autodenúncia em casos de assédio e violência sexual. A violência de gênero é um problema crítico na sociedade brasileira em geral; uma mulher é vítima de agressão a cada cinco segundos.<sup>36</sup> O Brasil tem uma das maiores taxas de feminicídio do mundo, com 3,5 casos por 100.000 mulheres. Além de uma cultura permissiva que frequentemente objetifica as mulheres, entre 1980 e 2019, o número oficial de feminicídios notificados foi quase 30% menor do que o real, devido a protocolos de notificação inadequados e à classificação incorreta das mortes.<sup>37</sup>

Até certo ponto, o Brasil reconhece a gravidade do seu antigo problema de violência de gênero. Em 1994, o Brasil sediou e ratificou a Convenção de Belém do Pará, que classifica a violência de gênero como uma violação dos direitos humanos.<sup>38</sup> O governo também aprovou leis para lidar com a violência contra as mulheres, como a Lei Maria da Penha (2006)<sup>39</sup>, a Lei do Feminicídio (2015)<sup>40</sup> e a Lei 14.188 (2021)<sup>41</sup>.<sup>42</sup> No entanto, a prevalência da violência de gênero continua a impactar a segurança das mulheres na sociedade brasileira, dificultando a inclusão significativa das mulheres na defesa e na segurança.<sup>43</sup> O reconhecimento amplamente performático, no entanto, é mais fácil e mais prevalente do que a atenção genuína às propensões culturais subjacentes que perpetuam a violência de gênero.

Por fim, os dados do país sobre paridade de gênero refletem a necessidade de medidas mais eficazes em nível nacional. O Índice WPS examina dados demográficos (educação, emprego, inclusão financeira, representação política, etc.) e classifica os países com base em sua iniciativa de integrar a agenda WPS. O Índice WPS para 2023–2024 posiciona o Brasil na 115ª posição entre 177 países. A<sup>44</sup> classificação relativamente baixa do Brasil enfatiza a importância de integrar a agenda WPS em todas as dimensões da inclusão das mulheres, do judiciário à política e à defesa.

## **POR QUE A IMPLEMENTAÇÃO DO NAP DEVE SER LEVADA MAIS A SÉRIO**

---

A alta rotatividade associada às inconsistências políticas do Brasil interrompeu o impulso necessário para implementar efetivamente o primeiro PNA brasileiro. <sup>45</sup>O Brasil, assim como os Estados Unidos e vários outros países da América Latina e da Europa, testemunhou recentemente uma polarização política significativa em seu eleitorado e, conseqüentemente, em seus governos eleitos. Mudanças frequentes nas administrações políticas e diferenças partidárias drásticas levaram a alterações nas prioridades e no pessoal, minando a memória institucional e o compromisso com a agenda do PNA. Essa instabilidade resulta em um foco flutuante no avanço da igualdade de gênero, à medida que outros interesses nacionais ganham precedência, levando a um foco reduzido nos objetivos do PNA. No entanto, há motivação para o Departamento de Defesa dos EUA avançar com iniciativas independentemente da política partidária.

A inclusão significativa de mulheres nas fileiras militares apoiará as Forças Armadas brasileiras no cumprimento de suas prioridades e objetivos estratégicos de defesa nacional. Uma característica marcante da cultura militar brasileira é a preferência pela paz em detrimento do conflito. Sua Estratégia Nacional de Defesa de 2020 afirma claramente: “O Brasil prioriza a paz e defende o diálogo e as negociações para resolver disputas entre Estados”. <sup>46</sup>Um crescente corpo de pesquisas da WPS indica que, quando as mulheres são incluídas de forma significativa nas sociedades — e organizações — a estabilidade, a prosperidade e a paz aumentam. Portanto, priorizar a inclusão de mulheres nas Forças Armadas faz todo o sentido no Brasil, pois é uma abordagem estrategicamente sólida para apoiar a paz.

Militares em todo o mundo estão enfrentando algumas variações dos “5 Rs”: recrutamento, retenção, prontidão, recursos e risco para a força/risco para a missão. Da mesma forma, o Brasil enfrenta esses desafios. Eliminar grandes parcelas da população, negligenciar o apoio a essas pessoas uma vez no poder e ter que retrainar tropas para substituir as perdas por desgaste são fatores que contribuem para os problemas dos 5 Rs. O Brasil tem a oportunidade de avançar, mas isso exigirá mais comprometimento do que demonstrou anteriormente.

## **RECOMENDAÇÕES PARA MELHORAR A IMPLEMENTAÇÃO DO WPS**

---

Uma abordagem holística é necessária para implementar com sucesso a agenda WPS nas Forças Armadas do Brasil e garantir a plena participação das mulheres na defesa, inclusive nas áreas de conscientização sobre WPS, implementação de políticas, treinamento e educação, gestão de talentos, alocação de recursos, parcerias internacionais, redes WPS e institucionalização de planos.

O desenvolvimento de um plano de implementação do Plano de Trabalho Militar (WPS) no âmbito do Ministério da Defesa e sua integração em todas as Forças Armadas é necessário para a operacionalização bem-sucedida desses princípios. Sem essa estrutura orientadora, o novo Plano de Trabalho Militar (NPA) permanecerá, em grande parte, apenas uma mera aspiração interna e, novamente, um exemplo para fins de imagem e credibilidade externa. Metas para recrutamento, retenção e promoção de militares precisam ser definidas, e mecanismos de monitoramento e avaliação devem ser implementados.

A implementação do PNA também exige a conscientização e a compreensão dos princípios do PMA como pré-requisito. Nesse sentido, o Brasil faria bem em aprender com os erros dos Estados Unidos, onde ainda prevalece uma considerável incompreensão dos objetivos do PMA <sup>47</sup>, dificultando assim a implementação. Um plano de comunicação estratégica direcionado tanto aos militares quanto ao público em geral é necessário para moldar adequadamente a narrativa de defesa e segurança do PMA, destacando as contribuições das militares brasileiras.

Um primeiro passo necessário na implementação do WPS é a conscientização. Profissionais de segurança não podem implementar o que não conhecem. Além disso, devem ser oferecidas oportunidades para escolas internacionais, treinamento e programas educacionais para aprimorar as habilidades das militares. Programas de treinamento do WPS para todos os militares, incluindo a alta liderança, devem ser implementados, enquanto a oferta equitativa de oportunidades de treinamento e educação a todos os militares deve ser garantida.

Em relação às oportunidades para as mulheres, é necessário priorizar planos de desenvolvimento para o avanço profissional das militares. Devem ser oferecidas oportunidades para que mais mulheres sirvam no exterior em missões de paz, como especialistas em intercâmbio e oficiais de ligação, bem como maior participação de mulheres em exercícios militares combinados. Ao fazê-lo, o Brasil demonstraria sua determinação em integrar as mulheres às Forças Armadas.

É claro que essas iniciativas exigirão financiamento. Há um ditado que diz que os orçamentos revelam prioridades. A comunidade internacional saberá que o Brasil leva a sério a implementação do PNA quando houver alocação de recursos e orçamento específico para iniciativas de MPS nas Forças Armadas Brasileiras.

O Brasil não é o primeiro nem o único país a enfrentar dificuldades na implementação do WPS. Há lições a serem aprendidas com outros países. Fortalecer parcerias internacionais e redes WPS para o intercâmbio de melhores práticas relacionadas à implementação prática do WPS é crucial.

Por fim, a implementação bem-sucedida do MPS geralmente se beneficiará de uma perspectiva interseccional. Para tanto, a participação ampliada da sociedade civil nos esforços do governo brasileiro aumentará o potencial de sucesso. O Ministério da Defesa deve institucionalizar planos de implementação por meio de grupos de trabalho interministeriais, um cronograma de implementação, mecanismos de monitoramento e um orçamento definido.

## **CONCLUSÃO**

---

Com o seu próximo Plano Nacional de Segurança e Proteção (PNPA), o Brasil está bem posicionado para abordar questões sociais e de segurança urgentes dentro e fora de suas fronteiras. O sucesso, no entanto, exigirá ir além do apoio retórico aos princípios do PPA. O progresso gradual que o Brasil fez em relação à participação de mulheres nas Forças Armadas como forças de paz e agências de mulheres é positivo, mas serão necessárias mais ações se o Brasil pretende atingir as metas estabelecidas no novo PNA. A necessidade de ir além da retórica é clara.

## NOTAS FINAIS

1. Português Maria Cecilia Pelayo, Emma Viquez, Zoe Erickson, Chelsey Goines e Delia Cheney, “De 2000 a 2025 e além: avaliando o impacto, a evolução e o futuro da estrutura WPS”, Texas A&M Bush School of Government and Public Service, Capstone Project, 30 de abril de 2025, <https://bush.tamu.edu/wp-content/uploads/2025/05/FINAL-WPS-CAPSTONE-POLICY-BRIEF.pdf>.
2. Mary Caprioli e Mark A. Boyer, “Gênero, violência e crise internacional”, *The Journal of Conflict Resolution* 45, n.º 4 (2001): 503–518
3. Mary Caprioli, “Preparados para a violência: o papel da desigualdade de gênero na previsão da violência interna”, *International Studies Quarterly*, (2005): 49, 161-178.
4. Donna Lee Bowen, Valerie M. Hudson e Perpetua Lynne Nielsen, “Fragilidade do Estado e desigualdade estrutural de gênero no direito de família: uma investigação empírica”, *Laws* 4, n.º 4 (dezembro de 2015): 654–72, <https://doi.org/10.3390/laws4040654>
5. Governo de Brasil, “Avaliação de Políticas Públicas: I Plano Nacional De Ação Mulheres, Paz E Segurança”, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2023.
6. Nosso Olhar, “Revisando O Compromisso Do Brasil Com Mulheres, Paz E Segurança”, *Exame*, 12 de agosto de 2021, <https://exame.com/colunistas/nosso-olhar/revisando-o-compromisso-do-brasil-com-mulheres-paz-e-seguranca/>; e Tamyá Rebelo, “O Brasil está fora de sincronia com a agenda das mulheres, paz e segurança”, *Latinoamerica 21*, 13 de setembro de 2024, <https://latinoamerica21.com/en/brazil-is-out-of-sync-with-the-women-peace-and-security-agenda/>.
7. Governo do Brasil, “Avaliação de Políticas Públicas: I Plano Nacional De Ação Mulheres .
8. Geoffrey Brasse e Joan Johnson-Freese, “Mulheres, paz, segurança: pensando criativamente para buscar a segurança nacional por meio da igualdade de gênero”, *War on the Rocks*, 4 de dezembro de 2023, <https://warontherocks.com/2023/12/women-peace-security-thinking-creatively-to-pursue-national-security-through-gender-equality/>.
9. Viviane Rios Balbino, *Terá a Paz Rosto De Mulher? Uma Perspectiva Brasileira Para Os 20 Anos Da Agenda De Mulheres, Paz E Segurança Do Conselho De Segurança Das Nações Unidas*, 1ª ed. (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2022).
10. Nações Unidas, “ONU Mulheres apoia grupo interministerial com workshop para discutir prioridades para o Segundo Plano Nacional de Mulheres, Paz e Segurança”, ONU Mulheres, 10 de agosto de 2023, <https://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-mulheres-apoia-grupo-interministerial-com-oficina-para-tracar-prioridades-para-o-ii-plano-nacional-de-mulheres-paz-e-seguranca/>.
11. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, “Avaliação de Políticas Públicas: I Plano Nacional De Ação Mulheres, Paz E Segurança”, 2023.
12. Rafael Cardoso, “Censo 2022: Mulheres São Maioria Em Todas as Regiões Pela Primeira Vez”, *Agência Brasil*, 2023, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-10/censo-2022-mulheres-sao-maioria-em-todas-regioes-pela-primeira-vez>.
13. Mariana Vicara, “Inédito No Brasil, Alistamento Militar Feminino Terá Início Em 2025,” Ministério da Defesa, 28 de agosto de 2024, <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/inedito-no-brasil-alistamento-militar-feminino-tera-inicio-em-2025>.
14. Governo do Brasil, “Declaração do Ministro Mauro Vieira no Debate Aberto Anual do Conselho de Segurança sobre Mulheres, Paz e Segurança”, Ministério das Relações Exteriores Exteriores, comunicado de imprensa, 2023, <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/statement-by-minister-mauro-vieira-at-the-security-council-annual-open-debate-on-women-peace-and-security-october-25-2023>.
15. Lucas Gonçalves, “As Mulheres Nas Forças Armadas: Como Ingressar, Concursos E Mais!”, *Estratégia Militares*, atualizado em 08 de março de 2024, <https://militares.estrategia.com/portal/mundo-militar/forcas-armadas/as-mulheres-nas-forcas-armadas/>.
16. Maria Carolina Loss Leite, “Corpos Auxiliares”: Mulheres Nas Elites Das Forças Armadas Brasileiras, Ph.D. Tese, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2024, <https://www.bdt.uerj.br:8443/handle/1/21617>.
17. “Elas estão Em Alta! O Número De Mulheres Militares Está Aumentando Nas Forças Armadas Brasileiras,” *Sociedade Militar*, 21 de julho de 2022, <https://www.sociedademilitar.com.br/2022/07/elas-estao-em-alta-o-numero-de-mulheres-militares-esta-aumentando-nas-forcas-armadas-brasileiras.html>.
18. Perda Leite, “Corpos Auxiliares”.

19. César Feitoza, "Exército Alega Fisiologia Para Vetar Mulheres Em Combate", *Folha de São Paulo*, 2024, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/01/exercito-alega-fisiologia-e-defende-veto-a-mulheres-em-funcao-de-combate.shtml>.
20. "Marinha do Brasil comemora 40 anos de integração feminina na Força", *Diálogo Américas* (blog), 24 de abril de 2020, <https://dialogo-americas.com/articles/brazilian-navy-celebrates-40-years-of-women-integration-in-the-force/>.
21. "Marinha do Brasil comemora 40 anos de integração feminina na Força, *Diálogo Américas*."
22. Vanesca Soares, "Mulheres de destaque nas Forças Armadas brasileiras", *Estratégia Militares*, 08 de março de 2022, <https://militares.estrategia.com/portal/mundo-militar/forcas-armadas/mulheres-destaque-forcas-armadas-brasileiras/>.
23. "Primeira mulher negra oficial-general da Marinha, Maria Cecília Barbosa recebe o título de Cidadã Honorária de Brasília," Câmara Legislativa Distrito Federal, 13 de agosto de 2024, <https://www.cl.df.gov.br/-/maria-cecilia-barbosa-primeira-mulher-negra-oficial-general-da-marinha-recebe-o-titulo-de-cidada-honoraria-de-brasilia-nesta-terca>.
24. Priscila Crispi, "Brasil Tem Primeira Mulher Oficial De 3 Estrelas Na História Das Forças Armadas," *Correio Braziliense*, <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/trabalho-e-formacao/2023/12/6670570-brasil-tem-primeira-mulher-oficial-de-3-estrelas-na-historia-das-forcas-armadas.html>.
25. Crispi, "Brasil Tem Primeira Mulher Oficial De 3 Estrelas Na História Das Forças Armadas."
26. "Mulheres conquistam posições nas Forças Armadas Brasileiras", *Diálogo Américas* (blog), 14 de março de 2024, <https://dialogo-americas.com/articles/women-conquer-positions-in-brazilian-armed-forces/>.
27. "Mulheres conquistam cargos nas Forças Armadas Brasileiras, *Diálogo Américas*."
28. "JID y Fuerza Aérea de Chile Realizan Seminario Internacional Mujer, Paz y Seguridad – Inter-American Defense Board", Junta Interamericana de Defensa, 13 de maio de 2024, <https://jid.org/en/jid-y-fuerza-aerea-de-chile-realizan-seminario-internacional-mujer-paz-y-seguridad/>.
29. Sociedade Militar, "Elas estão Em Alta! O Número De Mulheres Militares Está Aumentando Nas Forças Armadas Brasileiras", 31 de julho de 2022, <https://www.sociedademilitar.com.br/2022/07/elas-estao-em-alta-o-numero-de-mulheres-militares-esta-aumentando-nas-forcas-armadas-brasileiras.html>.
30. Sociedade Militar, "Elas Estão Em Alta! O Número De Mulheres Militares Está Aumentando Nas Forças Armadas Brasileiras," July 31, 2022, <https://www.sociedademilitar.com.br/2022/07/elas-estao-em-alta-o-numero-de-mulheres-militares-esta-aumentando-nas-forcas-armadas-brasileiras.html>.
31. Eduarda Hamann, Renata Giannini e Perola Abreu Pereira, "Mulheres brasileiras em missões de paz", Instituto Igarapé, dezembro de 2020, <https://igarape.org.br/mulheres-brasileiras-em-missoes-de-paz/>.
32. Governo do Brasil, "Brasil supera meta da ONU para emprego de mulheres em operações de paz", Ministério da Defesa, 03 de agosto de 2023, <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/brasil-supera-meta-da-onu-para-emprego-de-mulheres-em-operacoes-de-paz>.
33. "Brasil supera meta da ONU para emprego de mulheres em operações de paz", Ministério da Defesa.
34. "Brasil supera meta da ONU para emprego de mulheres em operações de paz", Ministério da Defesa.
35. Hamann, Giannini e Abreu Pereira, "Mulheres brasileiras em missões de paz".
36. Tabata Viapiana, "No Brasil, 14 mulheres são agredidas fisicamente por minuto: novo estudo", *Brazil Reports*, 8 de março de 2023, <https://www.brazilreports.com/in-brazil-14-women-are-physically-assaulted-per-minute-new-study/4157/>.
37. Viapiana, "No Brasil, 14 mulheres são agredidas fisicamente por minuto."
38. Viapiana, "No Brasil, 14 mulheres são agredidas fisicamente por minuto".
39. "Lei Maria da Penha: Um Nome que Mudou a Sociedade", ONU Mulheres. Agosto de 2011. <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2011/8/maria-da-penha-law-a-name-that-changed-society>
40. No Brasil, nova lei sobre feminicídio oferecerá maior proteção. ONU Mulheres. Março de 2015. <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2015/3/in-brazil-new-law-on-femicidio-para-oferecer-maior-protecao>
41. "Brasil: Novo Programa Criado para Combater a Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher." Biblioteca do Congresso. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-08-02/brazil-new-program-created-to-combat-domestic-and-family-violence-against-women/#:~:text=On%20July%2028%2C%202021%2C%20Law,of%20Brazil%2C%20entered%20into%20force>.

42. Viapiana, “No Brasil, 14 mulheres são agredidas fisicamente por minuto”.
43. Viapiana, “No Brasil, 14 mulheres são agredidas fisicamente por minuto”.
44. Índice de Mulheres, Paz e Segurança 2023/24: Acompanhamento da Paz Sustentável por meio da Inclusão, Justiça e Segurança para Mulheres, Instituto Georgetown para Mulheres, Paz e Segurança e Instituto de Pesquisa da Paz de Oslo ( Washington, DC: GIWPS e PRIO, 2023).
45. Viviane Rios Balbino, *Terá paz rosto de mulher? Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas* (Fundação Alexandre de Gusmão, 2022), <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1195>.
46. Governo do Brasil, “Estratégia Nacional de Defesa”, Ministério da Defesa, 22 de julho de 2020, [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa).
47. Joan Johnson-Freese, “Desmistificando mitos sobre mulheres, paz e segurança”, WIIS, [https://wiisglobal.org/resource\\_library/busting-myths-about-women-peace-security/](https://wiisglobal.org/resource_library/busting-myths-about-women-peace-security/)

## SOBRE OS AUTORES

---



### **DR. JOAN JOHNSON-FREESE**

Joan Johnson-Freese é professora emérita da Escola de Guerra Naval e pesquisadora sênior do grupo Mulheres em Segurança Internacional. Ela leciona Mulheres, Paz e Segurança e Liderança em Guerra e Paz por meio da Extensão Harvard e das Escolas de Verão. É autora de *“Liderança em Guerra e Paz: Masculino e Feminino”* (Routledge, 2025), *“Mulheres, Paz e Segurança: Uma Introdução”* (Routledge, 2024) e *“Mulheres vs. Mulheres: O Caso da Cooperação”* (Routledge, 2022).

## SOBRE OS AUTORES

---



### **AIR FORCE LT. COL. (RET.) DUILIA MORA TURNER**

A Tenente-Coronel da Força Aérea (aposentada) Duilia Mora Turner atua como pesquisadora sênior da Women in International Security e do Jack Gordon Institute, onde lidera o Fórum Mulheres, Paz e Segurança da Florida International University. Além disso, é palestrante de cortesia no Kimberly Green Latin American and Caribbean Center e recebeu a Tillman Scholar em 2024. Turner contribuiu como autora e editora para *Twenty Years, Twenty Stories: Women, Peace, and Security in the Western Hemisphere* (Perry Center, 2021) e *Culture Shock: Leadership Lessons from the Military's Diplomatic Corps* (2022).

