



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD

Rafaela Seixas Fontes

**QUE MULHER É ESSA? UM OLHAR NEGRO E ABOLICIONISTA SOBRE A
POLÍTICA EXTERNA FEMINISTA DA SUÉCIA NO CONSELHO DE SEGURANÇA
DA ONU**

Brasília

2024

Rafaela Seixas Fontes

**QUE MULHER É ESSA? UM OLHAR NEGRO E ABOLICIONISTA SOBRE A
POLÍTICA EXTERNA FEMINISTA DA SUÉCIA NO CONSELHO DE SEGURANÇA
DA ONU**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito na área de concentração Sociedade, Conflitos e Movimentos Sociais.

Orientadora: Dra. Rebecca Lemos Igreja.

Brasília

2024

Rafaela Seixas Fontes

**QUE MULHER É ESSA? UM OLHAR NEGRO E ABOLICIONISTA SOBRE A
POLÍTICA EXTERNA FEMINISTA DA SUÉCIA NO CONSELHO DE SEGURANÇA
DA ONU**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção de título de Mestre em Direito, na área de concentração de Sociedade, Conflitos e Movimentos Sociais. Orientadora: Doutora Rebecca Lemos Igreja.

BANCA EXAMINADORA

Doutora Rebecca Lemos Igreja (presidenta)
Universidade de Brasília

Doutora Adriana Erthal Abdenur
Princeton University

Doutor Gianmarco Loures Ferreira
Universidade de Brasília

Doutora Talita Tatiana Dias Rampin
Universidade de Brasília

Doutora Adélia Regina da Silva Mathias (convidada)
Johannes Gutenberg – Universität Mainz

Brasília – DF, 25 de abril de 2024.
Resultado:

A todas as mulheres e meninas pardas e pretas que,
em meio a múltiplas formas de opressão, exclusão e
solidão, reinventam a vida e nos inspiram resistência.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, *Olorum Modupé* a Iansã e a Xangô por me guiarem em todos os caminhos e demandas da minha vida (que não são poucas). Ter a força de Oyá e de Xangô dentro de mim é honra que me acompanha em todos os momentos de batalha. Ao agradecer a fogueira da esperança, indignação, justiça e paixão que queima e arde no meu coração, peço *agô* para falar, aqui nesta dissertação, sobre guerra e paz e, principalmente, sobre reparação de injustiças, agendas que interessam a todo nosso povo, os presentes e os ancestrais. *Eparrei*, bela Oyá. *Kao Kabisilé*, Xangô!

A minha mãe, Bernadete Seixas, por ter me dado o dom da vida e por ter sempre me estimulado a aprender, tendo sido a primeira pessoa que investiu na minha educação, mesmo quase sem recursos para tanto.

Olorum Modupé a minha mãe Soninha de Obaluayé, que com sua mão de amor e sabedoria no meu *orí* sempre me acolheu e me acalentou nos momentos mais tensos desse percurso. *Kolofé*. Peço a sua benção.

A minha prima Fá (Fabiana Seixas) pelas escutas sempre atenciosas e opiniões de amor e cuidado que também ajudaram a guiar o meu caminho.

Gostaria, do mesmo modo, de expressar a minha gratidão pelo meu ex-chefe, Cadu (Carlos Eduardo Cunha), que tanto apoiou e é também responsável pela concretização dessa dissertação. Também sou imensamente grata à minha atual chefe, Adriana Martins, pelo apoio, paciência e compreensão.

Por fim, a todos os meus colegas e ex-companheiros do Núcleo de Educação Popular do Serviço de Apoio Jurídico (NEP/SAJU) da UFBA, onde eu, de fato, me formei em direito e aprendi a importância da organização coletiva.

Um muito obrigada a todas e todos vocês, motivadoras e motivadores deste trabalho.

“What does it mean when the tools of a racist patriarchy are used to examine the fruits of that same patriarchy? It means that only the most narrow perimeters of change are possible and allowable” (Lorde, 1984, p.110-111).

FONTES, Rafaela Seixas. **Que Mulher é essa? Um Olhar Negro e Abolicionista Sobre A Política Externa Feminista da Suécia no Conselho de Segurança da ONU**. 2024. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar a política externa feminista da Suécia, praticada durante o período da atuação do país como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU (UNSC), entre 2017 e 2018, à luz da perspectiva do feminismo negro, latino-americano e estadunidense. A pesquisa buscou responder à pergunta: Quais as contribuições que o feminismo negro pode aportar para o debate sobre política externa feminista, tendo como foco de análise a atuação da Suécia como membro não permanente do UNSC, entre 2017 e 2018? Trata-se de uma investigação realizada na forma de estudo de caso, cuja principal metodologia empregada foi a análise de conteúdo de documentos oficiais publicados pelo governo da Suécia e pelo UNSC. Ao longo da pesquisa, foi observado que a Agenda Mulheres, Paz e Segurança (WPS) era o principal foco da política externa feminista da Suécia dentro do Conselho, tendo essa agenda também influenciado a elaboração da própria política externa feminista da Suécia, então nascente. Pelo fato de o Conselho de Segurança da ONU ser um ambiente muito particular, com sua lógica única de funcionamento e métodos de trabalho, foi necessário, no segundo capítulo, antes de empreender a análise dos documentos selecionados, apresentá-lo criticamente, enfatizando as possibilidades e os limites dessa instituição para fazer avançar uma agenda feminista. Para responder à pergunta metodológica, dois grandes marcos teóricos foram mobilizados neste estudo, a categoria político-cultural da amefricanidade, tal qual foi formulada por Lélia Gonzalez (2020), e o conceito de abolicionismo penal, da forma como ele foi pensado por Angela Davis (2023, 2003). Ao final do percurso dissertativo, chegamos à conclusão de que o feminismo negro, em geral, e a concepção de amefricanidade, em particular, contribuem para (i) a problematização do conceito universal e hegemônico de “mulher” e, ao fazê-lo, denuncia o racismo inerente a essa formulação universal; (ii) para a resignificação das violências sexuais contra as mulheres, durante processos de ocupação e em ambientes militarizados; (iii) para a crítica à associação comumente feita entre militarismo e masculinidade. Por fim, o enfoque da Agenda WPS no sistema de justiça penal foi analisado a partir da lente do abolicionismo. Concluiu-se que o atual enfoque é inadequado, pois o punitivismo retroalimenta o militarismo, bem como reafirma, recria e legitima o racismo e o sexismo. Finalmente, diante das persistentes dificuldades dos métodos de trabalho do Conselho

de Segurança, relativas à falta de normas de trabalho vinculantes, de transparência, de controle externo e de democracia, defendemos que, para que esses giros epistemológicos propostos ocorram, outros espaços de diálogos e de debate devem ser fomentados, ainda que não possamos abandonar a disputa pelo espaço de poder que o Conselho permanece sendo.

Palavras-chave: política externa feminista; mulheres, paz e segurança; *amefricanidade*; abolicionismo.

FONTES, Rafaela Seixas. **What kind of Woman is This? A Black and Abolitionist Regard at Sweden's Feminist Foreign Policy in the UN Security Council.** 2024. 180 f. Dissertation (Master in Law) – Law School, University of Brasília, Brasília, 2024.

ABSTRACT

The main goal of this dissertation is to analyze Sweden's feminist foreign policy, as it was enforced during the country's period as a non-permanent member of the UN Security Council (UNSC), between 2017 and 2018, considering the perspective of black feminist thought, in its Latin American and American aspects. The research sought to answer the question: What contributions can black feminism make to the debate on feminist foreign policy, focusing on Sweden's performance as a non-permanent member of the UNSC, between 2017 and 2018? This is an investigation carried out in the form of a case study, whose main methodology used was the content analysis of official documents published by the Swedish government and the UNSC. Throughout the research, it was observed that the Women, Peace and Security Agenda (WPS) was the main focus of Sweden's feminist foreign policy within the Council, and this agenda also influenced the elaboration of Sweden's feminist foreign policy, then nascent. Due to the fact that the UN Security Council is a very particular environment, with its unique operating logic and working methods, it was necessary, in the second chapter, before undertaking the analysis of the selected documents, to critically present the Security Council, emphasizing the possibilities and limits of this institution to advance a feminist agenda. To answer the methodological question, two major theoretical frameworks were mobilized in this study, the political-cultural category of *Amefricanity*, as formulated by Lélia Gonzalez (2020) and the concept of penal abolitionism, as thought by Angela Davis (2023, 2003). At the end of the dissertation, we came to the conclusion that black feminism, in general, and the conception of *Amefricanity*, in particular, contribute to (i) the problematization of the universal and hegemonic concept of “woman” and, in doing so, denounces the racism inherent in this universal formulation; (ii) to reframe sexual violence against women, during occupation processes and in militarized environments; (iii) to criticize the association commonly made between militarism and masculinity. Finally, the WPS Agenda's focus on the criminal justice system was analyzed through the lens of abolitionism. It was concluded that the current approach is inadequate, as punitivism feeds back on militarism, as well as it reaffirms, recreates and legitimizes racism and sexism. Finally, given the persistent difficulties in the Security

Council's working methods, relating to the lack of binding standards, transparency, external control and democracy, we argue that, for these proposed epistemological turns to occur, other spaces of dialogue and debate must be encouraged, even if we cannot abandon the dispute for the space of power that the Council still remains.

Key-words: feminist foreign policy; women, peace and security; *amefricanity*; abolitionism.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 - Evolução das Operações de Paz da ONU	32
Imagem 2 - A fotografia do poder: a Composição do Conselho de Segurança em 2023.....	48
Imagem 3 - Sala de Consultas Informais do CSNU. Madeleine Albright, ex-chanceler dos EUA, presidindo a sessão, ao seu lado direito, o ex-secretário geral da ONU, Boutro Boutros-Ghali	51
Imagem 4 - Atual da sala de consultas do CSNU, após renovação arquitetônica patrocinada pela Rússia, em 2013. Não foram encontradas imagens públicas da sala de consultas informais dos P5.....	51
Imagem 5 - Salão principal do CSNU, onde ocorrem os encontros formais e onde as resoluções são votadas.....	52
Imagem 6 - Presidentes de Órgãos Subsidiários e <i>Penholders</i> do Conselho em 2024	59
Imagem 7 - Os Encontros da Fórmula de Arria, de 1992 a 2023, de acordo com o tema e principais países organizadores	61
Imagem 8 - Representação do Complexo Industrial Prisional, de acordo com a Critical Resistance.	154

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estimativa do número de armas em poder das forças de Segurança Pública.....	41
Tabela 2 - Estimativa total do número de armas de fogo, legais e ilegais, em poder da população civil nos 25 países com mais armas (2017)	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CEDAW	Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSW	Comissão sobre o Status da Mulher
DPKO	Department of Peacekeeping Operations/Departamento de Operações de Paz
E10	Membros Eleitos e Não Permanentes do Conselho de Segurança (<i>Elected 10</i>)
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GIEMPS	Grupo Informal de Especialistas em Mulheres, Paz e Segurança
ICERD	Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial
ISAF	International Security Assistance Force
MINUSMA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a estabilização do Mali
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
MPS	Mulheres, Paz e Segurança
NAP/PNA	National Action Plan on Women, Peace and Security (Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas

OPANAL	Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe
OPAQ	Organização para a Proibição de Armas Químicas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P3	Membros Ocidentais Permanentes do Conselho de Segurança (<i>Permanent 3</i>)
P5	Membros Permanentes do Conselho de Segurança (<i>Permanent 5</i>)
PEXF	Política Externa Feminista
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRIO	Peace Research Institute Oslo
RP	Representante Permanente
RSM	Resolute Support Mission
SCR	Security Council Report
TPI	Tribunal Penal Internacional
UE	União Europeia
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNEF	United Nations Emergency Force
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	Resolução do Conselho de Segurança
UNTAG	Grupo de Assistência das Nações Unidas à Transição
WILPF	Women's International League for Peace and Freedom
WPS	Women, Peace and Security

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Metodologia.....	23
1.2	Estrutura do texto e divisão de capítulos	27
2	GUERRA E PAZ, SEGURANÇA INTERNACIONAL E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: INSTITUIÇÕES EM TRANSFORMAÇÃO EM UM MUNDO CADA VEZ MAIS MILITARIZADO E EMBRUTECIDO	29
2.1	Paz, Segurança, Guerra e Necropolítica: a transmutação dos conceitos em um mundo cada vez mais em descompasso com as instituições que pretendem regulá-lo.....	30
2.2	As Nações Unidas.....	42
2.2.1	<i>O Conselho de Segurança da ONU.....</i>	<i>45</i>
2.2.1.1	<i>Sobre Regras e Métodos de Trabalho do UNSC: Provisoriamente, Incompletude, Falta de Transparência e de Controle de Legalidade</i>	<i>49</i>
2.2.2	<i>O poder de veto dos membros permanentes (P5) e a Resolução da AGNU “Uniting for Peace”</i>	<i>54</i>
2.2.2.1	<i>Quem pode minutar uma resolução? A prerrogativa de ser penholder e presidente dos Comitês Subsidiários.....</i>	<i>56</i>
2.2.3	<i>Órgãos Subsidiários e Grupos de Trabalho Informais</i>	<i>59</i>
2.2.4	<i>A aproximação do Conselho de Segurança da ONU com a sociedade civil: “Os encontros da fórmula de Arria” e Os Debates Abertos</i>	<i>60</i>
2.3	Conclusão do capítulo	61
3	A POLÍTICA EXTERNA FEMINISTA SUECA NO UNSC: AVANÇANDO A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA.....	64
3.1	A Agenda Mulheres, Paz e Segurança: breve histórico, tensões e possibilidades	65
3.1.1	<i>Breve histórico da UNSCR 1325.....</i>	<i>67</i>
3.1.2	<i>A Agenda Mulheres, paz e Segurança: Tensões entre militarismo, imperialismo e a incorporação da perspectiva de gênero</i>	<i>70</i>
3.1.3	<i>A guinada anti-impunidade da Agenda Paz, Mulheres e Segurança.....</i>	<i>75</i>
3.2	A elaboração de uma política externa feminista para a Suécia: uma breve análise a partir de seus documentos iniciais.....	78
3.2.1	<i>Declaração de Política Externa ao Parlamento sueco</i>	<i>78</i>
3.2.2	<i>O Primeiro Plano de Ação da Política Externa Feminista.....</i>	<i>80</i>
3.2.2.1	<i>O Plano de Ação da Política Externa Feminista para o Período de 2015 – 2018, com Foco em 2016.....</i>	<i>81</i>
3.2.3	<i>A Eleição e a Campanha da Suécia para o Conselho de Segurança.....</i>	<i>95</i>
3.3	A Política Externa Feminista da Suécia no Conselho de Segurança da ONU ...	96
3.3.1	<i>O discurso de Annika Söder no Debate Aberto Anual sobre MPS do Conselho de Segurança em 25/10/2016.....</i>	<i>98</i>
3.3.2	<i>O Programa para o Mandato da Suécia no Conselho de Segurança</i>	<i>100</i>
3.3.3	<i>O Grupo Informal de Especialistas em Mulheres, Paz e Segurança</i>	<i>107</i>
3.3.4	<i>Relatório do Governo Sueco de 11 de Abril de 2019 a respeito do Mandato da Suécia no Conselho de Segurança em 2017 e 2018.....</i>	<i>112</i>
3.4	Conclusões do capítulo.....	118

4	A CONSTRUÇÃO DE UMA CRÍTICA FEMINISTA, NEGRA E ABOLICIONISTA À POLÍTICA EXTERNA FEMINISTA DA SUÉCIA NO CONSELHO DE SEGURANÇA	121
4.1	América Latina, Região de Paz e de Segurança para as Mulheres?.....	123
4.2	Pode a subalterna falar? Um breve diálogo com Gayatri Chakravorty Spivak	126
4.3	O que é feminismo negro?	128
4.4	E do ponto de vista amefricano? O que Lélia Gonzalez tem a nos ensinar? ...	133
4.5	Como o feminismo negro pode desafiar o universalismo abstrato do conceito de mulher?.....	136
4.6	A crítica de bell hooks à associação entre patriarcado e militarismo.....	137
4.7	Qual a contribuição que o Feminismo Negro pode aportar para a questão da Violência Sexual em conflitos armados?	140
4.7.1	<i>Como a violência sexual em conflitos armados é retratada na Agenda WPS?</i>	<i>142</i>
4.7.2	<i>Como pensar a violência sexual em situações de confrontos armados a partir da amefricanidade?.....</i>	<i>143</i>
4.8	O abolicionismo do século XXI	145
4.8.1	<i>Os primórdios do feminismo abolicionista na década de 1990, nos EUA.....</i>	<i>147</i>
4.8.2	<i>O feminismo abolicionista hoje: educação popular e trabalho de base.....</i>	<i>149</i>
4.8.3	<i>O abolicionismo do século XXI e o abolicionismo do século XIX.....</i>	<i>151</i>
4.8.4	<i>Quais aportes o abolicionismo pode trazer para o debate sobre Mulheres, Paz e Segurança e sobre Política Externa Feminista?</i>	<i>153</i>
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS - ENTRE GUERRA E PAZ, FEMINISMOS E ABOLICIONISMO, O QUE ANTÍGONA TEM A NOS ENSINAR?	157
	REFERÊNCIAS	165

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, a Suécia foi o primeiro país do mundo a lançar uma política externa feminista, voltada, declaradamente, para a promoção da igualdade de gênero em todo o globo. Essa inovação na política externa fez parte de uma postura política da então nova administração, pois a Suécia também foi o primeiro país - e até agora o único - a ter um governo declaradamente feminista, que se iniciou há quase uma década, em 3 de outubro de 2014, quando o líder do Partido Social-Democrata sueco, Stefan Löfven, elegeu-se primeiro-ministro (2014-2021), em governo de coalizão com o Partido Verde. Em seu primeiro pronunciamento, Löfven afirmou que:

O novo governo da Suécia é um governo feminista. Papéis e estruturas de gênero inibidoras devem ser combatidos. A mulheres e homens deve ser concedido igual poder para moldar a sociedade e suas próprias vidas. Essa é a única forma de a nossa sociedade e cada um de todos os seus indivíduos atingir o seu pleno potencial¹(Suécia, 2014, p.12, grifo nosso).

A Suécia, anuncia que perseguiria a igualdade de gênero como um objetivo em si e também como um instrumento para se alcançar os outros dois objetivos gerais do governo, quais sejam: paz e segurança; e desenvolvimento sustentável. A divisão dessa política externa em três principais áreas de atuação: segurança; cooperação para o desenvolvimento internacional e ajuda humanitária; e comércio e promoção de negócios sustentáveis refletiu justamente as áreas nas quais o debate de gênero tinha mais se desenvolvido, no seio de organizações internacionais, nas últimas duas décadas.

Se, por um lado, a adoção de uma política externa feminista gerou diversas críticas, que classificaram a atitude do país como utópica e idealista², e até mesmo algumas tensões diplomáticas³, por outro, a Suécia logrou ser eleita como membro não permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2016, tendo a campanha ganhado novo impulso, após a mudança de governo, em 2014, depois que Margot Wallström, a primeira Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para o Tema da Violência Sexual em Conflitos, em 2010, ter sido escolhida como nova chanceler e representante da política externa feminista. Um ano após assumir o governo da Suécia, o Primeiro-Ministro Löfven foi nomeado,

¹ Sweden's new government is a feminist government. Inhibitive gender roles and structures must be combated. Women and men must be given equal power to shape society and their own lives. This is the only way our society and each and every individual can reach their full potential.

² Críticas que em sua maioria partiram de uma concepção realista de política externa, que não adotamos aqui.

³ Ver, nesse sentido, a título de exemplo, a reportagem do Financial Times de 9 de março de 2015, intitulada *Saudi Arabia blocks Sweden minister's speech to Arab League* (Saudi [...], 2015).

em 2015, pela ONU, embaixador para a campanha *HeforShe*. Em 30/03/2016, durante a campanha da Suécia para o Conselho de Segurança, o país escandinavo recebeu ainda a visita do então secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon. O secretário foi recebido pelo primeiro-ministro Löfven e a agenda da reunião incluiu a situação na Síria, temas migratórios, ODSs, igualdade de gênero e a participação das mulheres nos processos de paz e outros assuntos humanitários. Conforme observado pela Missão do Brasil em Estocolmo⁴, a visita de Ban Ki-moon à Suécia teve como principal resultado o reconhecimento do país escandinavo como uma “potência humanitária”, credencial que, sem dúvida, contribuiu para sua eleição ao Conselho, em junho do mesmo ano, ainda que a Suécia tenha sido um dos países mais engajados no estabelecimento de acordo entre a UE e a Turquia sobre refugiados⁵. Era o prenúncio do lugar e da importância que a Agenda Mulheres, Paz e Segurança ocuparia na elaboração dessa nova política sueca.

Entre 3 de outubro de 2014 e 17 de outubro de 2022, a declaração do primeiro pronunciamento de Löfven se refletiu na política externa, o que fez com que a Suécia lançasse uma tendência, que hoje já abarca 15 países⁶ em quatro continentes. A política externa feminista da Suécia viveu mesmo após o fim do mandato de Löfven, durante o governo da primeira mulher primeira-ministra da Suécia, Magdalena Andersson (2021-2022), também social-democrata, cujo governo foi um dos mais curtos da história do país nórdico. O país também foi o primeiro a abandonar o seu emblema de feminista. Quando o Partido Moderado venceu as eleições e Ulf Kristersson foi eleito primeiro-ministro, em 18 de outubro de 2022, no primeiro governo de coalizão sueco com um partido de extrema direita, o “Democratas da Suécia”, esse país resolve, então, retroceder em sua política externa feminista.

Tal gesto foi interpretado por muitos como um retrocesso⁷, como um exemplo de que a expansão de governos conservadores, “pró-família”, poderiam provocar grande recuo na tendência feminista de política externa. Além de retirar a nomenclatura de “feminista”, o governo do primeiro-ministro Ulf Kristersson realizou corte de 40% no orçamento que era destinado a *peace-building*⁸. Além disso, a nova política externa também representou o

⁴ Telegrama 219 da Embaixada do Brasil em Estocolmo para a Secretaria de Estado, em 31 de março de 2016.

⁵ O acordo, que nunca chegou a ser implementado completamente, previa a devolução de imigrantes irregulares, a maioria deles sendo, na verdade, sírios, refugiados de guerra, que chegassem à Europa por meio da Grécia, não obstante às severas críticas sobre a situação de direitos humanos, que a UE tecia ao governo Erdogan e o uso dessas críticas para justificar a não entrada da Turquia na União Europeia.

⁶ Atualmente, declaram possuir uma política externa feminista 15 governos: França, Alemanha, Luxemburgo, Países Baixos, Escócia, Espanha, Eslovênia, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, México, Mongólia, Libéria e Líbia (Thompson *et al.*, 2023).

⁷ Ver, por exemplo, a matéria de Opinião do *The New York Times*, *The Precarious Force of Feminist Foreign Policy*, em 21 de setembro de 2023 (Thompson, 2023).

⁸ Ver a matéria: *Sweden cutting peace-building budget by 40%* (Worley, 2023).

abandono da tradicional neutralidade sueca, adotada durante toda a Guerra Fria e no período entre 1991 e 2022. No mesmo ano em que vence as eleições, Kristersson realiza o pedido de adesão do país à OTAN. Uma das consequências desse pedido foi o país escandinavo ter aumentado em mais de 30% o seu orçamento de defesa, entre 2023 e 2024, de modo a cumprir as exigências da organização de que os países membros devem destinar ao menos 2% do PIB para essa pasta. Em 7 de março de 2024, a Suécia se tornou, formalmente, o 32º membro da aliança militar liderada pelos Estados Unidos (Milne; Seddon, 2024).

Mas, será que a política externa feminista da Suécia, enquanto durou, contribuiu de fato para a igualdade de gênero no mundo e executou uma política voltada para a promoção da paz e do desenvolvimento sustentável, para além da retórica? Será que as ações do novo governo Kristersson representaram de fato ruptura com o antigo projeto feminista que estava em curso? Esta pesquisa surgiu da inquietação provocada por perguntas como essas. Se em todos os meios, diplomáticos, midiáticos e até no senso comum, a política externa feminista da Suécia era uma unanimidade em seu sucesso, havia poucas pesquisas que analisavam científica e detalhadamente essa política, menos ainda pesquisas de países do Sul Global⁹.

O lançamento de uma Política Externa Feminista, apesar de ter sido algo inédito na política internacional, se insere em um contexto histórico maior, no qual, nas décadas precedentes, o debate sobre gênero foi sendo reapropriado e reconstruído no seio das organizações internacionais, em diversas áreas. Nesse sentido, desde a década de 1990, a preocupação com gênero entra na pauta de organizações multilaterais, em temas nos quais as implicações dos papéis do feminino e do masculino não haviam ainda sido exploradas. Em 1995, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lança o primeiro relatório temático sobre gênero e desenvolvimento. Um ano antes, em 1994, o Banco Mundial adota, pela primeira vez, uma política operacional de gênero, a qual define que “os problemas das mulheres” (*women issues*) devem ser considerados em programas de enfrentamento à pobreza e de apoio ao desenvolvimento. Trata-se de uma resposta dessas instituições multilaterais às críticas das feministas, sobretudo dos países anglo-saxões, feitas a primeira geração dos planos de reajuste estrutural do Banco Mundial, na década de 1980, os quais

⁹ A United Nations Conference on Trade and Development, em seus documentos e publicações, trabalha com o conceito de Sul e Norte Global, identificando aquele com as economias em desenvolvimento e este com as economias desenvolvidas (United Nations Conference on Trade and Development, 2022, p. 21). Em 2018, também publicou *Forging a Path Beyond Borders: The Global South*, que utiliza o conceito e analisa a ascensão do Sul Global, com foco na cooperação sul-sul para o desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development, 2018).

desconsideravam o desigual acesso das mulheres, sobretudo as latino/afro-americanas e africanas, ao crédito, à terra e à propriedade (Treillet, 2008).

Apesar de as mulheres não-brancas terem sido as principais afetadas por esses programas de reajuste estrutural, e embora a produção crítica de autoras afrodescendentes ou do Sul Global tenha sido abundante (Davis, 2003; Gonzalez, 2020b), e ressaltado as relações fundantes entre as opressões de gênero, raça, classe, que se intensificam e se reforçam mutuamente, sobretudo quando são materializadas nos corpos de mulheres negras e periféricas, esse conhecimento não foi incorporado naquele momento pelas Agências da ONU. Esse fato conferiu maior poder e capacidade de influência às vozes do “feminismo branco”, ou seja, de autoras e intelectuais do Norte Global, a respeito da realidade de mulheres não brancas e periféricas.

A permeabilidade do conceito de gênero nas relações internacionais não se limitou ao conceito de desenvolvimento nem a organizações financeiras multilaterais dotadas de mandato para auxiliar os países na erradicação da pobreza. Em 2000, o Conselho de Segurança da ONU lança a resolução 1325, sobre mulheres, paz e segurança, estabelecendo a conexão entre questões de gênero e a alta política (*high politics*) internacional. Pela primeira vez, as mulheres deixam de ser consideradas, nos discursos e resoluções do Conselho de Segurança, apenas como vítimas das guerras e conflitos armados, ao lado de crianças e idosos. A resolução 1325 reivindica que as mulheres participem ativa e significativamente de todas as etapas dos processos de manutenção e construção da paz. Além da participação, a resolução também estabelece outros três pilares de ação: a atuação das mulheres na prevenção de conflitos; a proteção dos direitos de mulheres e meninas durante e no pós-conflito e a observância das necessidades específicas das mulheres e meninas, durante processos de repatriação, reassentamento, reabilitação e reintegração em situações de reconstrução pós-conflito. A resolução 1325 é, desde a sua aprovação até hoje, a resolução mais conhecida do Conselho de Segurança.

Em 2010, a então secretária de Estado americana, Hillary Clinton, declara que a subjugação da mulher, em qualquer lugar do mundo, constitui-se como uma grave ameaça à segurança interna dos EUA, lançando a *Hillary doctrine*. Essa doutrina resgata o debate da década de 1990, quando gênero entra definitivamente na agenda da política internacional, dos anos 2000, quando a primeira resolução sobre Mulheres, Paz e Segurança foi publicada, e de 2008, quando a segunda resolução da agenda, com foco nas violências sexuais que ocorrem durante os conflitos armados, é aprovada pelo United Nations Security Council (UNSC). A

declaração de Clinton inaugura, a aproximação entre política externa, e questões de gênero, colocando os EUA na posição de polícia do mundo.

É interessante constatar ainda que a preocupação com questões de gênero foi inserida nos organismos e nos debates internacionais como uma questão completamente autônoma e desvinculada da temática racial, até 2001. Percebe-se, dessa forma, que, assim como a afirmação de direitos sociais e econômicos foi apartada da proclamação dos direitos civis e políticos, também se separou a questão de gênero da questão racial, o que tornou possível, por exemplo, que um país ratificasse a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) (Brasil, 2002), mas não a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) (Brasil, 1965). O direito internacional dos direitos humanos foi construído de forma a permitir que fosse plausível se discutir raça sem se discutir gênero, ainda que saibamos que a raça constrói o gênero e o gênero constrói a raça¹⁰, e que o reconhecimento dessa interseccionalidade (Crenshaw, 1989) é particularmente relevante para a afirmação de mulheres não brancas como sujeitos de direitos. Argumento que essa dissertação irá defender.

Se, durante o contexto da Guerra Fria, a separação entre direitos políticos e civis, de um lado, e direitos sociais econômicos e culturais, de outro, permitiu que países dos blocos capitalistas e socialistas elessem qual Pacto ratificariam¹¹, também era possível discutir a questão racial sem mencionar a questão de gênero. Apenas em 2001, com a Declaração e o Programa de Ação de Durban (2001), que teve protagonismo de mulheres negras, africanas e diaspóricas, apareceram conceitos como “interseccionalidade de gênero e raça” em um programa de ação de uma conferência mundial da ONU, e a preocupação específica com a forma que o racismo e o sexismo interagem e afetam particularmente mulheres não brancas. Durban, entretanto, parece ter sido um ponto fora da curva, ao invés de um ponto de inflexão, uma vez que 13 anos após a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, a Suécia lança uma política externa feminista que sequer menciona as palavras raça e racismo em seus documentos oficiais.

Dessa forma, se o discurso de direitos humanos e, mais especificamente, de direitos humanos das mulheres, transforma o próprio conceito de paz e segurança, deve-se questionar

¹⁰ Oyèrónké Oyèwùmí, em seu livro, *The Invention of Women*, por meio de pesquisa histórica e linguística sobre o reino yorubá de Oyó, afirma que a categoria universal “mulher” é também uma invenção do colonialismo e, portanto, indissociável do conceito de raça.

¹¹ Os EUA, por exemplo, embora tenham assinado ambos os Pactos em 1977, só ratificaram o Pacto de Direitos Civis e Políticos, em 1992 e até a presente data ainda não ratificou o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

que direitos humanos são esses. Essas liberdades e garantias individuais representam a realidade das mulheres do sul global, cujas vidas e segurança estão mais em perigo, seja pelos conflitos atuais, seja por questões de segurança pública ou de violência doméstica?

A inclusão da pauta de gênero em um meio tão masculino (e não raro misógino) como a diplomacia nunca cessa de nos surpreender, sobretudo, quando essa inclusão é promovida pela maior potência militar do planeta, cujos exércitos e arsenais de armas são também o modo que várias teóricas feministas, estudiosas das relações internacionais identificaram como o modo mais masculino e androcêntrico possível de se afirmar o poder (Enloe, 2000; Kaldor, 2012; Tickner, 1992).

Nesse sentido, seguindo os ensinamentos de Mãe Stella de Oxóssi, que nos lecionou: “as perguntas nos livram dos erros. Quem não pergunta entrega-se aos problemas” (Mãe Stella de Oxóssi *apud* Davis *et al.*, 2023, p. 22-23), continuamos a nos indagar a respeito do tema, se o feminismo entra na pauta dos grandes temas das relações internacionais, resta perguntar que feminismo é esse? De quem para quem? E quais são as transformações que ele promete e as que efetivamente produz?

Para iniciarmos o processo de tentarmos responder a essas perguntas, é indispensável que comecemos por definir o que entendemos por “política externa” neste estudo. Nesse sentido, é necessário esclarecer que a perspectiva da guerra exerceu considerável influência nos primórdios da formulação do conceito de política externa. Como bem nos lembrou Lima (2000), a guerra e a ameaça da guerra foram os elementos fundamentais para o surgimento e o desenvolvimento da política externa na Prússia, no período em que o Estado alemão se formava, em um contexto de sucessivos conflitos armados. Segundo a autora, a Escola Realista¹² se inspira justamente no modelo germânico para construir uma visão extremamente pessimista das relações internacionais. A sempre presente ameaça da guerra e da destruição justificaria o “primado da política externa” (Lima, 2000, p. 271), que se sobreporia à política interna, por ter aquela por objeto questões relativas à sobrevivência do Estado e à segurança. Esse excepcionalismo da política externa, por sua vez, traz como consequência a necessidade de autonomia de seus formuladores, a salvaguarda de inspirações democráticas, a partir da criação de uma *intelligentsia* burocrática, formada principalmente por diplomatas e militares, a quem competiria elaborar estrategicamente uma política voltada para a segurança contra os inimigos externos e para a projeção de poder e de influência desse Estado.

¹² O grande expoente do realismo nas relações internacionais foi o estadunidense Hans Morgenthau e sua obra clássica, *Politics among Nations* (1948).

Se por um lado a política externa foi, desde logo, concebida como um domínio exclusivo de diplomatas, chefes de Estado e militares, ela também foi percebida como o âmbito privilegiado da ação do Estado. De acordo com Milani (2015), Otto Hintze definia a política externa como “a associação da perspectiva legal e política, econômica e social, estrutural e individual, interna e externa” (Milani, 2015, p. 74). Ou seja, se essa política era exclusiva e atributo de algumas “mentes brilhantes”, insulada do resto da burocracia estatal, ao mesmo tempo ela dizia respeito (e ainda diz) a toda sociedade.

Esforços para a democratização da política externa culminaram em uma nova definição desta como uma política pública (Milani, 2015), no sentido de que aquela deve ter a sua dimensão pública radicalizada e sua agenda submetida ao crivo democrático de todos os atores da sociedade, não apenas àqueles que possuem o *lobby* mais forte e eficiente junto aos atores estatais. Dessa forma, adotamos a definição de política externa como uma política pública para analisar a política externa feminista da Suécia não apenas porque essa concepção reposiciona a política externa, inserindo-a ao conjunto de políticas do Estado, desvelando as relações (que sempre existiram) entre políticas domésticas e internacionais, afinal, como pontuou Christopher Hill (*apud* Milani, 2015), a fronteira entre o externo e o interno seria artificial e a política externa seria um espaço político. Adotamos a definição de política externa como uma política pública principalmente porque ao nos afastarmos da lógica realista, que concebe aquela como um instrumento para garantir a segurança e projetar o poder de um Estado, estamos também nos afastando da lógica da guerra, que permeia essa definição.

Escolhido e delimitado o “o que?”, o objeto da nossa análise – a política externa feminista da Suécia, restava agora delimitar “o onde?”, qual espaço iríamos escolher para observar as mudanças e transformações, promovidas pela política externa feminista da Suécia? Tendo em vista que essa política foi bastante influenciada pela Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança, que a Suécia se elegeu sem maiores dificuldades como membro não permanente do Conselho de Segurança, em 2016, que nos dois anos seguintes teve a oportunidade de atuar em um espaço multilateral exclusivo e de grande alcance, o que possibilitou ainda uma maior projeção e alcance de sua política externa feminista, escolhemos, então, o fórum do Conselho de Segurança como o nosso *locus* de observação da política externa feminista sueca.

A revisão bibliográfica realizada também contribui para nossa escolha de delimitação de objeto de estudo. Outras pesquisas já haviam sido produzidas sobre a Suécia como membro não permanente do UNSC, entre 2016 e 2017, como a produzida pelo Peace Research Institute Oslo (PRIO), em 2021, que apresentava várias lacunas. Apesar de o estudo se intitular *Sweden as an Elected Member of the UN Security Council*, ele não problematiza as principais

disfunções do Conselho de Segurança, como a falta de controle externo desse órgão, de transparência e de democracia. O referido estudo também não trazia um olhar crítico a respeito dos processos de militarização, da utilização do sistema penal como resposta para as violências sexuais que ocorrem durante os conflitos armados, e da ausência de debate sobre a questão racial. A sua incompletude nos motivou a produzir nossa própria pesquisa sobre o que foi a política externa feminista da Suécia no Conselho de Segurança da ONU, a partir de um olhar diaspórico negro e sul-americano.

Além da definição de política externa como política pública, fomos em busca de critérios, de referenciais teóricos, que nos ajudassem a responder essas perguntas. Se empreenderíamos uma jornada na avaliação da política externa feminista sueca, deveríamos partir de conceitos que fizessem sentido para a nossa realidade, de histórias, narrativas, saberes e movimentos que nos representassem. Desse ponto do percurso, adveio, então, a decisão de trazer o ponto de vista do feminismo negro e do que entendemos por feminismo *amefricano* (Gonzalez, 2020a), para dialogar com o feminismo da política externa da Suécia.

Nesse sentido, iniciamos o nosso percurso dissertativo a partir da pergunta-problema: Quais as contribuições que o feminismo negro pode aportar para o debate sobre política externa feminista, tendo como foco de análise a atuação da Suécia como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU entre 2017 e 2018?

Durante a pesquisa, percebemos que o principal tema da política externa feminista sueca dentro do Conselho era a incorporação e o avanço da Agenda MPS nos dossiês específicos de cada país. Dessa forma, ao fazer e ao tentar responder a pergunta-problema, que guiou toda nossa investigação, buscamos contribuir para a construção de uma crítica afrodiaspórica, feminista negra, à agenda de Mulheres, Paz e Segurança que influenciou não apenas a política externa feminista da Suécia, mas outras políticas feministas que se seguiram (e se seguem).

1.1 Metodologia

O estudo da política externa feminista da Suécia no âmbito do Conselho de Segurança, que realizamos, situa-se no campo de estudos da sociologia jurídica. Se o direito não pode ser concebido unicamente como um sistema fechado de normas jurídicas, que retiram sua validade umas das outras, em uma pirâmide hierárquica, cujo fundamento é uma Norma Hipotética Fundamental (como queria Kelsen, 1998), faz-se necessário pesquisar o contexto e o processo de formação das normas jurídicas, para entendermos como elas surgem, o que ou quem elas representam e a quem interessam. Nesse sentido, analisar como uma política externa pode ou

não influenciar as dinâmicas de criação de novas regras em um espaço como o Conselho de Segurança, nos pareceu fundamental para compreender como novos consensos, que irão também fundamentar a criação de novas normas jurídicas dentro dos Estados nacionais, são formados, o que e a quem eles interessam. Houve, portanto, nesta pesquisa, diálogo permanente com métodos e conceitos das ciências sociais e das relações internacionais, devido à escolha e à delimitação do nosso objeto de estudo.

Compreendemos, dessa forma, o direito como fenômeno normativo social que se constrói, modifica e se reconfigura também em fóruns internacionais, nos quais são pactuadas as diretrizes de novas políticas públicas para os Estados nacionais e governos locais. Dessa forma, cada vez mais *o poder de dizer o direito* é retirado dos conflitos e da influência de atores locais para espaços tradicionalmente reservados à elite, como a diplomacia (Gobo, 2018), ainda que a sociedade civil venha, pouco a pouco, conquistando esse espaço, por meio da apresentação de relatórios sombras em Comitês que monitoram a implementação de tratados de Direitos Humanos, ou por meio de denúncias em Cortes de Direitos Humanos.

Compreendemos esse fenômeno de internacionalização da produção das normas jurídicas como uma faceta da globalização que incide especificamente sobre o direito¹³. Tal fenômeno merece, a nosso ver, atenção e investigação científica, sobretudo quando o olhar de uma pesquisadora do Sul é direcionado para avaliar e criticar uma política de um país do Norte em um fórum extremamente restrito, hermético e muito pouco estudado pelo campo de pesquisa da sociologia jurídica brasileira, como o Conselho de Segurança. A maioria dos estudos são geralmente realizados em condições opostas, a realidade dos países do Sul Global é quase sempre transformada em dados e objetos do discurso de países, *think tanks*, Organizações não Governamentais (ONGs) do Norte ou de instituições multilaterais controladas, em sua maioria, por esses mesmos países.

Nesse sentido, a pesquisa encontrou algumas limitações, pois muito da nossa análise sobre o Conselho de Segurança foi feita a partir de dados produzidos por uma ONG do Norte, o Security Council Report (SCR), sem a qual não teríamos como obter várias informações e relatórios, os quais não são divulgados na página oficial do UNSC, e cuja análise foi imprescindível para a pesquisa. Apesar de o SCR realizar o trabalho indispensável de aumentar a transparência dos processos decisórios e dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança, reconhecemos que se trata de um “olhar do Norte”.

¹³ Para uma discussão específica e aprofundada sobre um exemplo dessa globalização no direito, ver Rampin (2018). A autora pesquisou como instituições financeiras multilaterais, com destaque para o Banco Mundial, influenciaram a reforma do sistema de justiça na América Latina.

Nesse sentido, dentro do campo da sociologia jurídica, adotamos a metodologia qualitativa do estudo de caso, para observarmos a política externa feminista da Suécia em uma condição, um espaço e em um período determinados: a Suécia como membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU, entre 1º de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2018. Essa metodologia nos permitiu coletar e analisar informações de um caso concreto, de modo a melhor compreender como se deu a execução dessa política externa como um todo. A observação e a construção do nosso objeto de estudo proporcionaram a identificação de lógicas de poder que dificultam a introdução do feminismo no Conselho de Segurança, bem como a compreensão do que foi política externa feminista sueca nesse espaço e, por fim, a tentativa incipiente de estabelecimento de diálogo e construção de uma crítica a partir do feminismo negro e abolicionista das diferentes diásporas nas Américas. Tal opção foi realizada com o intuito de contribuir para abrir novas agendas de pesquisas, a serem exploradas e aprofundadas no futuro por nós e/ou por outros pesquisadores.

A adoção dessa metodologia nos permitiu ter uma visão mais aprofundada do tema e, como colocou Poliana Ferreira, nos possibilitou

aperfeiçoarmos técnicas de coleta e de análise de dados que nos permitiu compreender o fenômeno jurídico em suas especificidades, sem, contudo, silenciar as dinâmicas de poder e suas consequências para a produção de conhecimento e para a própria compreensão do direito em contexto local, nacional e global (Ferreira, 2022, p. 153).

A reconstrução do caso foi realizada por meio da análise de documentos públicos, produzidos pelo Conselho de Segurança, pelo Governo da Suécia e pela ONG Security Council Report. A seleção de documentos empreendida obedeceu a alguns critérios. Primeiramente, realizamos um recorte temporal. Damos preferência ao período de 2014 a 2018, que marca o surgimento da política externa feminista sueca (2014); a eleição da Suécia para o Conselho de Segurança (2016) e o mandato da Suécia como membro não permanente desse Conselho (2017 - 2018). Dentro desse marco temporal, também optamos por fazer uma seleção dos documentos que seriam analisados, pois fizemos a opção metodológica de nos aprofundarmos na análise de conteúdo. Preferimos não correr o risco de criar tópicos sobre todos os documentos, para não produzirmos uma análise cansativa e superficial, que perderia, desse modo, sua criticidade, tornando-se meramente descritiva.

Nesse sentido, o segundo critério empregado para realização da triagem foi priorizar os documentos que mais revelassem sobre a estrutura dos fenômenos que analisamos: a política externa feminista sueca e os espaços de construção de consensos das organizações

internacionais; e que mais informações trouxessem sobre o nosso objeto de estudo: a política externa feminista durante o mandato do país nórdico no Conselho de Segurança. Ao total, foram examinados 6 documentos:

- a) a declaração de política externa frente ao Parlamento;
- b) O primeiro plano de Ação da Política Externa Feminista, com foco no Ano de 2016;
- c) o discurso de Annika Söder no Conselho de Segurança, em 15 de outubro de 2016;
- d) o programa para o mandato da Suécia no UNSC;
- e) Carta datada de 22 de dezembro de 2016 dos Representantes Permanentes de Espanha e Reino Unido, endereçadas ao Secretário-Geral (a respeito do Grupo Informal de Especialistas em Mulheres, Paz e Segurança);
- f) o relatório final do mandato da Suécia no UNSC.

A escolha pela limitação do material a ser analisado se justifica, pois fizemos a opção de realizar análise de conteúdo qualitativa e semântica, de modo que não seria possível proceder com esse tipo de análise, caso não realizássemos uma seleção. No que se refere ao material coletado, quase todos os documentos estavam em inglês, exceto o Relatório do Governo Sueco de 11 de abril de 2019, relativo ao mandato desse país no Conselho de Segurança. Este foi traduzido do sueco para o inglês a partir de ferramenta de tradução disponível na internet. Algumas dúvidas pontuais no texto foram sanadas com falante nativo desse idioma.

Por fim, além de revelar nossas opções metodológicas, a seleção de documentos também desvelou limitações de tempo. Ambas podem ser interpretadas como o limite de alcance deste estudo, ou seja, até onde esta pesquisa conseguiu chegar, tendo em vista que todo conhecimento produzido tem suas próprias limitações.

Ao partir da perspectiva de que nenhuma ciência é neutra, muito menos a ciência jurídica, e de que o olhar da sujeito-pesquisadora contribui para a criação de seu objeto de estudo, entendemos como metodologicamente relevante, enunciar que o problema da pesquisa foi proposto a partir do nosso “lugar de observação” (Ferreira, 2022, p.152), ou melhor, a partir do nosso caso (que quem sabe um dia também será objeto de um estudo): mulher de axé, feminista negra, soteropolitana, jurista cuja formação em direito se construiu sobretudo na assessoria jurídica popular, atriz (das tragédias gregas ao Teatro do Oprimido de Augusto Boal) e diplomata, entre outros atributos.

1.2 Estrutura do texto e divisão de capítulos

A dissertação foi estruturada a partir de duas grandes abordagens: a teórico-conceitual e a analítica. Embora a divisão dos capítulos não tenha seguido uma delimitação estanque entre ambas perspectivas, buscou-se a realização da primeira por meio de uma revisão bibliográfica da literatura especializada, que dialogasse tanto com o tema das guerras, da militarização e do Conselho de Segurança, no segundo capítulo, quanto com os aportes que o feminismo negro poderia trazer para o debate, no capítulo 4.

No capítulo 3, a abordagem analítica prevaleceu, uma vez que empregamos análise de conteúdo para examinar os documentos selecionados, produzidos pelo Estado sueco e pelo Conselho de Segurança, ainda que tenha sido necessário fazer uso da abordagem teórico-conceitual ao realizarmos breve revisão bibliográfica sobre a agenda de Mulheres, Paz e Segurança também nesse terceiro capítulo.

O tema foi desenvolvido em três capítulos e tem início com o capítulo dois, “Guerra, Paz, Segurança Internacional e o Conselho de Segurança das Nações Unidas: Instituições em Transformação em um Mundo cada vez mais militarizado e embrutecido”. Esse divide-se em duas partes: a primeira apresenta a transformação e discute os conceitos de paz, guerra e segurança, sempre buscando identificar o debate de gênero nesses processos; a segunda apresenta a estrutura das Nações Unidas e, mais detidamente, do seu Conselho de Segurança, enquanto problematiza as questões de transparência, controle de legalidade e democracia nesse órgão.

O capítulo 3, segundo capítulo de desenvolvimento, intitula-se “A Política Externa Feminista Sueca no UNSC: Avançando a Agenda Mulheres, paz e Segurança”. Ele se divide em duas partes, em um primeiro momento, realiza breve apresentação, contextualização histórica e análise crítica da Agenda WPS, por ser este tema central da Política Externa Feminista da Suécia dentro e fora do Conselho de Segurança. A segunda parte deste capítulo será dedicada à apresentação dessa política externa e às suas principais realizações no UNSC, entre 2017 e 2028. Será empreendida análise de conteúdo dos documentos fundacionais da política externa feminista sueca, discursos, planos de ação, bem como os documentos relativos ao mandato da Suécia no Conselho, divulgados oficialmente pelo governo do país nórdico. Também compuseram o portfólio de análise deste capítulo relatórios, cartas, comunicados, resoluções e declarações oficiais emitidas pelo Conselho de Segurança. As informações dos relatórios oficiais são, por vezes, complementadas com informações da organização não governamental Security Council Report, que objetiva proporcionar maior transparência sobre

as práticas do Conselho para o público em geral. Adota-se, nesse capítulo, como metodologia a análise de conteúdo e a observação dos campos léxicos-semânticos¹⁴ que prevalecem nesses documentos. O objetivo principal dessa análise é, em um primeiro momento, averiguar se o vocabulário selecionado para expressar essa política externa feminista é, de fato, compatível e realiza o objetivo a que se propõe. Realizada essa tarefa, será observado se e em que medida a Suécia consegue navegar pelo ambiente pouco receptível a mudanças, ao controle externo, à transparência e à democracia, que é o Conselho de Segurança, conforme observado no capítulo anterior, e como ela implementa sua política externa feminista nesse espaço.

Por fim, o capítulo 4, “A Construção de uma Crítica Feminista, Negra e Abolicionista à Política Externa Feminista da Suécia no Conselho de Segurança da ONU”, problematizaremos se a América Latina é uma região de Paz e Segurança, sobretudo para “mulheres de cor” (negras, indígenas e mestiças). Logo em seguida, abriremos diálogo com a indiana Spivak, questionando-nos, se a subalterna pode, de fato, falar. Continuaremos o desenvolvimento apresentando o feminismo negro, sobretudo a sua vertente *amefricana*, dialogaremos também com este conceito, explicando a sua utilidade, urgência e necessidade. Feitas as apresentações, passaremos então para o diálogo entre o feminismo negro e a Agenda Mulheres, Paz e Segurança. O diálogo se inicia com o questionamento ao “universalismo universal”, sobre o qual se assentaria o conceito de mulher. Se interrogamos o lado do feminino, colocamos também em dúvida as associações comumente feitas entre militarismo e patriarcado. Por fim, discutimos as questões das violências sexuais em conflitos armados, a partir da perspectiva *amefricana* e sugerimos a substituição do sistema de justiça penal como mediador e apaziguador de conflitos pela teoria e prática do abolicionismo penal, conforme formulado por Angela Davis.

¹⁴ Entende-se como campo semântico o conjunto de palavras unidas pelo sentido. “Segundo Stephen Ullman, ‘a teoria dos campos fornece um método valioso para abordar um problema difícil, mas de crucial importância: a influência da linguagem no pensamento. Um campo semântico não reflete apenas as ideias, os valores e as perspectivas da sociedade contemporânea; cristaliza-as e perpetua-as também; transmite às gerações vindouras uma análise já elaborada da experiência através da qual será visto o mundo, até que a análise se torne tão palpavelmente inadequada e antiquada que todo o campo tenha de ser refeito’” (Nunes, 2006).

2 GUERRA E PAZ, SEGURANÇA INTERNACIONAL E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: INSTITUIÇÕES EM TRANSFORMAÇÃO EM UM MUNDO CADA VEZ MAIS MILITARIZADO E EMBRUTECIDO

Ao longo dos 78 anos de existência da ONU, a paz sempre foi o objetivo supremo e a própria *raison d'être* desse que ainda é o maior exemplo de organismo multilateral¹⁵ do mundo. Paz, guerra e segurança, entretanto, são conceitos que sofreram grande transformação em quase oito décadas, o que contribuiu para redesenhar o papel da própria ONU e de seu Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Por meio de um olhar crítico sobre o papel dos Estados na promoção das guerras, ontem e hoje, amparadas no pensamento de Foucault (1975, 2008, 2021), Tilly (1985, 1993), Mbembe (2006, 2017ab, 2020) e Butler (2015, 2022), este capítulo se propõe a problematizar, em um primeiro momento, a transformação dos conflitos armados, não apenas pelo fato de que esses se tornaram cada vez mais intraestatais, mas, principalmente, pelos novos contornos que a colonialidade, a necropolítica e a distribuição desigual do direito ao luto ganham em nossa época¹⁶. Questionamos, dessa forma, se, por meio de processos de militarização e de desumanização, a guerra sempre se fez presente em territórios majoritariamente habitados por populações arbitrariamente racializadas.

Em um segundo momento, voltamos o nosso olhar para o CSNU, *locus* privilegiado de abordagem e garantia da paz e da segurança no mundo. Percebemos que, cada vez mais, o debate sobre direitos humanos, de modo geral, e sobre as questões de gênero, em particular, foram ganhando espaço nas sessões e encontros do CSNU, principalmente por meio do

¹⁵ Keohane (1990, p. 731) definiu multilateralismo como “a prática de coordenar políticas públicas nacionais em grupos de três ou mais Estados” (tradução nossa). Essa definição foi, entretanto, contestada ainda na década de 1990 por Ruggie (1992), quando este afirmou que a definição de Keohane, por ser demasiadamente formal, se aproximava muito mais do conceito de multinacional. Nesse sentido, Ruggie argumentou que “em suma, a característica distintiva do multilateralismo não é a mera coordenação de políticas públicas nacionais em grupos de três ou mais Estados, [...] mas o fato de que essa coordenação aconteça a partir de certos princípios, que guiam as ações desses Estados.” (Ruggie, 1992, p. 567, tradução nossa). Atualmente, a ONU define os princípios do multilateralismo como “consulta, inclusão e solidariedade”. Ela também afirma que “colocar o multilateralismo em prática implica a adoção de regras desenvolvidas coletivamente, que garantam cooperação efetiva e sustentável, assegurando a todos os atores os mesmos direitos e obrigações por meio de sua aplicação contínua e não ‘caso a caso’” (United Nations, 2021a, tradução nossa). As Nações Unidas seriam, portanto, o maior exemplo de organismo multilateral do mundo, pois, de acordo com informação divulgada pela própria ONU, suas agências e fóruns permitem a cooperação e a coordenação das ações dos Estados, com a finalidade de manutenção da paz, promoção dos direitos humanos e do progresso social, harmonizando e possibilitando a ação consertada dos países para temas como saúde, codificação do direito internacional, segurança, mudança do clima, entre outros (United Nations, 2024a, tradução nossa). Entretanto, como veremos ao longo deste capítulo, os métodos de trabalho e as relações de poder existentes no Conselho de Segurança parecem desafiar a definição de multilateralismo cunhada pela própria Nações Unidas.

¹⁶ Esses conceitos serão apresentados e discutidos no decorrer deste capítulo.

desenvolvimento do conceito de segurança humana. Pelo fato de ser impossível abordar os conceitos e as ações produzidas pelo Conselho sem antes apresentar o funcionamento e o *modus operandi* deste, este capítulo também se debruçou sobre a tarefa de entender sua lógica e de apresentar seus problemas e desafios estruturais. Entendemos esse passo como absolutamente necessário, para compreender a execução da política externa feminista da Suécia, entre 2017 e 2018, como membro não permanente desse Conselho, notável palco, responsável, primariamente, pela manutenção da paz e da segurança internacional.

2.1 Paz, Segurança, Guerra e Necropolítica: a transmutação dos conceitos em um mundo cada vez mais em descompasso com as instituições que pretendem regulá-lo

A preocupação com a segurança dos Estados cedeu cada vez mais lugar para a preocupação com a segurança humana¹⁷. A partir do final da década de 1990, o Conselho de Segurança passou a emitir grande número de resoluções não coercitivas, sem conexão com o capítulo VII da Carta da ONU, e relacionadas a temas de direitos humanos, como a própria resolução 1325, adotada em 2000, sobre Mulheres, Paz e Segurança, em consonância com o novo paradigma de segurança internacional que passa a ser adotado¹⁸. Existe debate jurídico sobre a natureza vinculante de resoluções temáticas do Conselho, que não são adotadas sob o cap. VII da Carta da ONU. Em 1971, a Corte Internacional de Justiça, em Opinião Consultiva sobre a Namíbia, estabeleceu que o art. 25 da Carta da ONU, o qual prevê a obrigatoriedade das decisões do Conselho de Segurança, não se restringe apenas ao Cap. VII. O poder de mando do Conselho teria, dessa forma, sua origem na responsabilidade precípua desse órgão de manter a paz e a segurança no mundo, não apenas nas ações que fazem uso da força, previstas para combater ameaças à paz e atos de agressão:

17 De acordo com definição da própria ONU/Comissão de Segurança Humana (2003), trata-se de um conceito criado “para proteger o núcleo vital de todas as vidas humanas, de modo a estimular as liberdades humanas e a capacidade de realização humana” (United Nations, 2003, p. 4, tradução nossa). O ex-secretário geral da ONU, Kofi Annan, definiu segurança humana como “muito mais do que a ausência de conflito violento. Ela engloba direitos humanos, boa governança, acesso à educação e à saúde, assegurando que cada indivíduo tenha oportunidades e escolhas para realizar seu próprio potencial. É a liberdade da necessidade, a liberdade do medo e a liberdade das gerações futuras de herdarem um ambiente natural saudável” (Annan, 2000 *apud* United Nations, 2003, p. 4, tradução nossa). Desse ponto de vista, se antes o Estado nacional tinha o monopólio da proteção dos cidadãos, a mudança de conceito evidencia que o monopólio não é mais do Estado e a segurança humana *complementa* a segurança dos Estados, uma vez que esta passa a ser reconhecida como insuficiente para garantir a segurança dos cidadãos. O conceito de segurança humana será melhor desenvolvido e problematizado ao longo deste capítulo.

18 Apesar disso, observamos durante esta pesquisa que ao longo do período do mandato da Suécia no UNSC, cerca de 70% da agenda desse órgão consistia em conflitos armados em diversas partes do mundo, sobretudo em África, as assim chamadas “questões geográficas”.

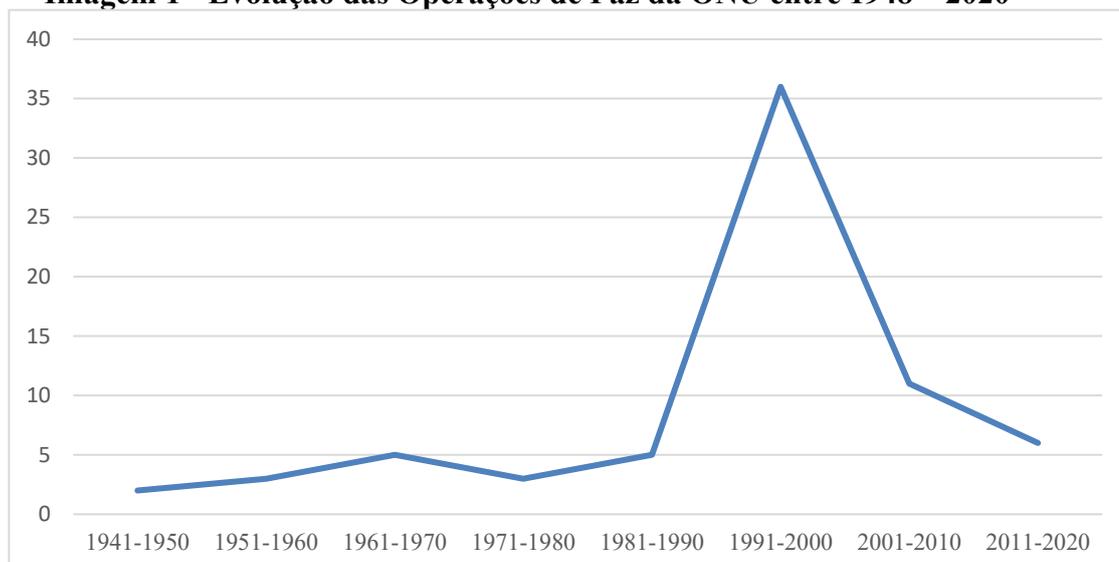
Foi apresentada a alegação de que o artigo 25.º da Carta se aplica apenas às medidas de execução adotadas ao abrigo do Capítulo VII da Carta. Não é possível encontrar na Carta qualquer apoio para esta visão. O Artigo 25 não se limita às decisões relativas às ações de execução, mas aplica-se às “decisões do Conselho de Segurança” adotadas de acordo com a Carta. (CIJ, Parecer Consultivo de 21/06/1971, parágrafo 113 *apud* Appiagyei-Atua, 2011, p. 3)¹⁹.

Essa é também a opinião de autoras/es e diplomatas brasileiros como Balbino (2022) e Pontes (2018). Ocorre que um parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça (CIJ) não é juridicamente vinculante, além do mais quando se leva em consideração o contexto histórico no qual ele foi proferido, durante a Guerra Fria, em um momento de paralisia das atividades do Conselho. A relação entre UNSC e CIJ também não costuma ser harmoniosa, como veremos mais adiante, de modo que a Corte nunca exerceu o controle externo ou o controle de legalidade dos atos do Conselho. Nesse sentido, autoras como Davies e True (2019), True-Frost (2007) e Otto (2010) afirmam que todas as resoluções temáticas sobre Mulheres, Paz e Segurança foram adotadas sob o cap. VI da Carta da ONU e não são, portanto, vinculantes. Esta dissertação adota a mesma interpretação restritiva de que apenas as resoluções do UNSC sob o capítulo VII são vinculantes, devido aos persistentes problemas de falta de controle de legalidade externo, transparência e democracia, que imperam no Conselho e serão abordados ao longo deste primeiro capítulo.

O fim da Guerra Fria marca o período de maior atividade do Conselho, uma vez que, na década de 1990, esse órgão autoriza o maior número de Operações de Paz da história da ONU (*peacekeeping operations*), 51% de todas as operações de manutenção da paz ocorreram entre 1991 e 2000, destas 75% não tinham relação com conflitos interestatais²⁰. Não é por acaso que a década seguinte marca um esforço intelectual das Nações Unidas para pensar um novo conceito de segurança, capaz de justificar o aumento de competências e de ações desse órgão.

¹⁹ It has been contended that Article 25 of the Charter applies only to enforcement measures adopted under Chapter VII of the Charter. It is not possible to find in the Charter any support for this view. Article 25 is not confined to decisions in regard to enforcement action but applies to "the decisions of the Security Council" adopted in accordance with the Charter.

²⁰ Informação disponível em *List of peacekeeping operations 1948-2020* (United Nations, 2023b).

Imagem 1 - Evolução das Operações de Paz da ONU entre 1948 – 2020

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de: *List of peacekeeping operations 1948 - 2020* (United Nations, 2023b).

Percebe-se, dessa forma, a ampliação do conceito de segurança, do que é passível de ser percebido como uma ameaça internacional e de passar pelo crivo do Conselho, ainda que nenhuma nova definição de paz tenha sido acordada e cunhada oficialmente por esse órgão. Nesse sentido, foi a Assembleia Geral da ONU quem definiu, em 1999, na “Declaração e Programa de Ação de uma Cultura de Paz” (A/RES/53/243), que esta não é apenas a ausência de conflito, porque também requer um “processo positivo, dinâmico e participatório, no qual se encoraja o diálogo e os conflitos são abordados a partir da perspectiva do entendimento mútuo e da cooperação” (tradução nossa)²¹. No que se refere ao conceito de guerra, observa-se, primeiramente, um silêncio do direito, pois desde a primeira metade do século XX, aquela não mais existe como uma instituição do direito internacional, dessa forma, toda guerra é ilegal. Constata-se, entretanto, que o direito internacional humanitário, sobretudo no que se refere às Convenções de Haia (1899 e 1907) e às de Genebra (todas de 1949), além de não oferecer uma definição precisa do conceito de guerra, tomou como base os conflitos interestatais, para regular as relações que se desenvolvem em meio as hostilidades, embora, atualmente, a maior parte dos conflitos armados não sejam estatais.

Nesse sentido, cada vez mais, o substantivo “guerra” é substituído pelo substantivo adjetivado “conflitos armados”. Nos coadunamos aqui com a definição de guerra adotada por “Médicos Sem Fronteiras” de que esta é “um fenômeno de violência coletiva organizada que

²¹ [...] “recognizing that peace not only is the absence of conflict, but also requires a positive, dynamic participatory process where dialogue is encouraged and conflicts are solved in a spirit of mutual understanding and cooperation”

afeta as relações entre duas ou mais sociedades ou as relações de poder em uma mesma sociedade” (Médecins Sans Frontières, 2024). De acordo com o mais recente relatório do secretário-geral da ONU sobre o trabalho da organização (United Nations, 2023c), a paz e a segurança estariam ameaçadas pela modificação constante da natureza dos conflitos, o que também é relacionado ao retrocesso nos direitos das mulheres:

A paz e a segurança estão ameaçadas pela natureza evolutiva dos conflitos, pela redução do espaço público, pelas mentiras e pela desinformação, pelo discurso de ódio, pelo ciberespaço não regulamentado, pela emergência climática e pelo retrocesso dos direitos das mulheres²² (United Nations, 2023c, p. 35, tradução nossa).

Não adotamos nesta dissertação o conceito clássico de guerra empregado por Clausewitz (2010, p. 9), “a guerra é um ato de violência planejado com o objetivo de forçar o adversário a executar o nosso desejo”. Por ser demasiadamente ampla, essa definição não nos permite observar e entender a transformação pela qual a guerra passa e as transformações que as sociedades atravessam quando a violência, a destruição e a brutalidade tornam-se a gramática de suas relações.

Para Mbembe (2017), a guerra, seja como forma de conquista e/ou ocupação, de terror, anti-terrorismo e contra-insurreição, “passou a ser, desde o final do século XX, o sacramento da nossa época” (Mbembe, 2017b, p. 8). Para o autor africano, a guerra se tornou um *pharmakon*, antídoto e veneno, instalando-se como fim e necessidade, afastando as sociedades da democracia e “transformando-as em sociedades da inimizade, como aconteceu durante o colonialismo²³”. A multiplicação das guerras (ou “conflitos armados”, como queiram) seria, portanto, um sintoma da “reconstituição da (nova) ordem política como forma de organização para a morte” (Mbembe, 2017b, p. 11-15). Estaríamos, então, nos aproximando sempre mais de uma racionalidade colonial²⁴, que, inaugurada com a Modernidade, nunca cessou de existir, à dessemelhança de que enquanto o racismo sempre atuou como grande demarcador desse

²²“Peace and security are threatened by the evolving nature of conflict, shrinking civic space, mis- and disinformation, hate speech, unregulated cyberspace, the climate emergency and the rollback of women’s right”.

²³ Da obra de Mbembe, depreende-se o conceito de colonialismo como “o vasto movimento de repovoamento do mundo, inaugurado na Orla dos Tempos Modernos [que] se firmou pela maciça ‘tomada de terras’, a uma escala e com técnicas jamais conhecidas na história da humanidade. Longe de levar a uma globalização da democracia, a corrida para as terras novas [...] tornou a guerra e a raça dois sacramentos história” (Mbembe, 2017b, p. 13-14).

²⁴ Ainda de acordo com Mbembe (2017b), o traço marcante do sistema colonial era a produção de sofrimentos que não geravam a responsabilização de seus algozes, nem eram capazes de despertar a compaixão nem mesmo a empatia da sociedade em geral. A apatia e a indiferença da sociedade era um traço distintivo da racionalidade colonial. Trata-se, portanto, de uma racionalidade que organiza a vida em sociedade para a morte, para a não possibilidade de realização do luto, para a indiferença e a apatia.

poder colonial, a tendência deste seria se expandir também agora para os centros do poder, atingindo, inclusive, as populações historicamente privilegiadas do ponto de vista racial, fazendo-as experimentar crescente insegurança e a redução do Estado Democrático de Direito, embora não de forma proporcional nem simétrica com as populações não brancas (arbitrariamente racializadas). Para o filósofo camaronês, o racismo ainda é o motor do princípio necropolítico²⁵.

É importante ressaltar que a natureza da guerra não começa a transmutar-se apenas com o fim da Guerra Fria. No auge do conflito entre o bloco comunista e o capitalista, cujo um dos primeiros confrontos é a Guerra da Coreia (1950-1953)²⁶, houve muitos processos de descolonização nos quais se seguiram guerras civis sangrentas, revoluções socialistas ocorreram, como a revolução chinesa, em 1949 e, na década seguinte, a revolução cubana, em 1959. Não por acaso, nos anos 1960 e 1970, muitos golpes militares tomaram conta da América Latina. Muitos desses golpes contaram com o apoio dos EUA, como os que ocorreram no Brasil em 1964 e no Chile, em 1973. Percebe-se, dessa forma, o fortalecimento gradativo, porém inabalável, das instituições militares em todo o mundo. O fato de os conflitos terem se tornado cada vez mais intra-estatais também promoveu transformações no seio das próprias forças armadas, pois, ao restringir ou retirar a perspectiva de se deslocar para um território estrangeiro para “fazer a guerra”, combinado com o aumento de poder e importância que essas instituições foram adquirindo em todas as regiões do planeta, as forças armadas foram se especializando e tornando-se cada vez mais eficientes no controle de suas próprias populações.

Não foi, entretanto, apenas no período e nos países em que as instituições militares tiveram controle do aparelho do Estado e suprimiram a possibilidade de eleições diretas, organizando-se em ditaduras, que a violência, o desaparecimento e o extermínio de populações

²⁵ Mbembe (2006), Franco (2018) e Butler (2015) trazem importantes reflexões sobre as relações existentes entre morte, poder, soberania e necrogovernmentabilidade, as quais, ao avançar o debate, iniciado por Foucault (2008), sobre biopolítica, contribuem para a compreensão das atuais relações de poder no mundo contemporâneo. Se nas regiões da periferia do capitalismo, desde o século XVI, a morte e seus rituais fúnebres nunca deixaram de ser o objeto de um poder (colonial) que buscou na regulação e na produção da morte, muito mais do que na regulação e produção da vida, sua afirmação, a tendência é que esse necropoder se afirme de forma renovada e diferente do que foi outrora, na periferia do capitalismo, no século XXI, e que aquele se expanda para as regiões centrais do capitalismo e para as populações que foram racialmente privilegiadas, por seu acesso às políticas públicas, onde a biopolítica foi outrora predominante (Mbembe, 2017b, 2020). Raça e racismo são conceitos fundamentais, pois se para Foucault o racismo é uma tecnologia, a qual permite o exercício do biopoder, pois sem o racismo não existiria a aceitabilidade do “deixar morrer”. Já para Mbembe (2017b), desde o século XVI, com a instituição do tráfico transatlântico e a invenção da “negritude” como artifício para animalização e que despojou os africanos e seus descendentes de sua condição de seres humanos, as tecnologias que produziram a morte, a despersonalização e o embrutecimento nunca deixaram de existir, nunca se tornaram minoritárias, fora do continente europeu, e hoje tendem a se expandir para dentro dos países do capitalismo central. As relações entre a expansão do militarismo e a necropolítica serão desenvolvidas ao longo desta dissertação.

²⁶ Apesar de Coreia do Norte e Coreia do Sul nunca terem firmado um tratado de paz, entende-se como marco final da guerra a trégua de Panmunjom (27 de julho de 1953), que colocou fim ao conflito.

periféricas e racializadas tiveram lugar. As democracias nunca foram democracias de fato e de direito para todos os seus cidadãos, ou como coloca Coates (2015), em relação a sua experiência de homem negro em Baltimore, nos Estados Unidos, o *American Dream* sempre foi racista, porque sempre excluiu e, mais do que isso, procurou exterminar a população negra. Se existe uma história que deve ser contada do povo negro estadunidense, segundo ele, é a história de luta e de denúncia do *apartheid* do *American Dream*. A democracia constitucional estadunidense conviveu muito bem com a escravidão no século XVIII e XIX e, até os anos 1960 do século XX, vigoravam as *Jim Crow Laws* segregacionistas. A partir dos anos 1970, nos EUA, como bem demonstrou o documentário *13th*, o sistema carcerário estadunidense conheceu uma expansão sem precedentes, tendo a população carcerária saltado de 357.292, em 1970, para 1.230.100 milhão, em 2022, o que faz dos EUA o país com a maior população em situação de prisão do mundo, sendo que, atualmente, 38% dessa população é composta por pessoas negras, quando essas representam apenas 12% dos residentes estadunidenses (Prison Policy Initiative, 2023)²⁷. No Brasil, que teve o seu período autoritário mais recente entre 1964 e 1985, “ao invés de rupturas com as práticas autoritárias e violadoras dos direitos humanos [do período ditatorial], houve a manutenção do aparelho repressivo e da tecnologia de guerra desenvolvida pelas instituições policiais no período anterior” (Américo, 2015, p.10). Atualmente, o Brasil é o país onde mais se mata por armas de fogo no mundo (Instituto Igarapé, 2023) e, de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023), 76,9% das mortes violentas intencionais eram de pessoas negras. Ainda segundo o mesmo Anuário, a letalidade policial é uma das principais causas das mortes violentas no Brasil, já que a média de mortos diária é de 17 nas intervenções policiais.

Entendemos, portanto, que a grande mudança na natureza dos conflitos não foi apenas porque esses deixaram de ser conflitos interestatais, no sentido de que as carnificinas não estavam sendo perpetradas por “inimigos externos”, mas pelos próprios Estados que deveriam, teoricamente, proteger suas populações. A grande mudança é que o colonialismo, antes restrito às colônias e a determinadas populações, conforme denunciado por Mbembe, começa a ganhar novos contornos. A partir desse raciocínio, podemos afirmar que nos territórios ocupados predominantemente por populações arbitrariamente racializadas, no Sul Global, e também no Norte Global, a exemplo do que observamos historicamente nos EUA, para essas populações a guerra e todas as práticas desumanizadoras decorrentes dela sempre estiveram presentes.

²⁷ A relação entre sistema penal, racismo e guerras será melhor abordada no quarto capítulo, a partir da discussão sobre feminismo negro e o abolicionismo penal.

Autores como Foucault (1975) denunciaram as relações intrínsecas existentes entre guerras e estados nacionais, embora aquele nunca tenha analisado essas relações a partir da perspectiva do racismo e do colonialismo, como Mbembe o fez. Entre 1975 e 1976, em *Il faut défendre la société* e *Histoire de la Sexualité - la volonté de savoir*, Foucault (1975) afirma a soberania como o poder e a capacidade de dizer quem deve morrer e quem deve viver²⁸. O poder do soberano seria, em última análise, um poder de vida e de morte sobre a população que reside em um determinado território, controlado por um Estado. Exercer a soberania é, portanto, um ato de guerra, controlar a morte e a vida arbitrariamente, bem como definir seletivamente quem deve morrer e quem deve viver. Ele também afirma categoricamente que "ao contrário do que diz a teoria filosófico-jurídica, o poder político não começa quando a guerra cessa [...] Primeiro, claro, a guerra presidiu ao nascimento dos Estados: o direito, a paz, as leis nasceram no sangue e na lama das batalhas"²⁹ (Foucault, 1975, p. 37, tradução nossa). Tilly (1985, 1993), nas décadas seguintes, além de reafirmar a conexão entre a existência dos Estados e a promoção da guerra, revelou suas semelhanças e características com o atual *modus operandi* de gangues e de organizações criminosas

Se a troca de favores para a proteção é o que caracteriza o crime organizado na sua forma mais suave, então a guerra e a criação do Estado – esquemas de proteção por excelência, com a vantagem da legitimidade – qualificam-se como os nossos maiores exemplos de crime organizado [...] Um retrato dos criadores da guerra e dos criadores do Estado como empreendedores coercivos e que perseguem seus próprios interesses tem muito mais a ver com os fatos do que suas principais alternativas: a ideia de um contrato social, a ideia de um mercado aberto no qual operadores de exércitos e estados oferecem serviços a consumidores dispostos, a ideia de uma sociedade cujas normas e expectativas compartilhadas exigem um certo tipo de governo³⁰ (Tilly, 1985, p. 169)

Autoras como Pateman (1988) e Mill (1997) denunciaram o sexismo e o racismo fundante no mito do contrato social, cuja narrativa hegemônica explicaria o surgimento dos

²⁸ Os estudos foucaultianos sobre biopolítica consistem precisamente na discussão que o filósofo faz sobre a guinada entre o “fazer morrer e deixar viver”, que caracterizava o poder do soberano dos estados europeus até a Modernidade, para o “fazer viver e deixar morrer”, o que passa a caracterizar um novo tipo de soberania, preocupada em prolongar, controlar e disciplinar a vida.

²⁹ “contrairement à ce que dit la théorie philosophico-juridique, le pouvoir politique ne commence pas quand cesse la guerre [...] D’abord, bien sûr, la guerre a présidé à la naissance des États : le droit, la paix, les lois sont nés dans le sang et la boue des batailles»

³⁰ “If protection rackets represents organized crime at its smoothest, then war making and state making – quintessential protection rackets with the advantage of legitimacy – qualify as our largest examples of organized crime [...] A portrait of war makers and state makers as coercive and self-seeking entrepreneurs bears a far greater resemblance to the facts than do its chief alternatives: the idea of a social contract, the idea of an open market in which operators of armies and states offer services to willing consumers, the idea of a society whose shared norms and expectations call forth a certain kind of government”.

Modernos Estados Nacionais europeus, que serviram de modelo, imposto pela colonização³¹, para todo o modelo de sistema estatal que ainda hoje prevalece nas relações internacionais. Esses autores, entretanto, ao empreenderem análise crítica de um dos mitos fundadores dos Estados Nacionais, o contrato social, trazendo suas dimensões de gênero e racial, não desvelaram o que esses mitos tentaram esconder: a relação existente entre a formação dos Estados e a promoção de guerras.

As guerras, como é cediço, apesar de afetar toda a sociedade, e não raro outras sociedades que se encontram até mesmo geograficamente distantes do conflito, não atingem a todos da mesma forma. Mulheres (acima de 18 anos) e crianças (0 - 17 anos) constituem atualmente 70% dos 108,4 milhões refugiados e das pessoas deslocadas à força no mundo, em 2022 (United Nations High Commissioner for Refugees, 2023). As meninas e mulheres são as maiores vítimas da violência sexual³² durante e nos cinco anos que se seguem após o conflito (Cohen; Nordas, 2014). Todavia, se a guerra afeta desigualmente homens e mulheres, aquela também não tem o condão de assolar todas as mulheres de maneira igual. Algumas mulheres são mais vulneráveis do que outras e estão mais expostas do que outras à eclosão de um conflito armado, à suspensão do Estado de Direito e a sofrerem violência baseada no gênero. Essa vulnerabilidade e exposição abrange outros fatores como raça, classe social, colonialidade³³ e condição de subalternidade³⁴, que não se limitam às questões de gênero, embora estejam relacionadas com essas, o que, muitas vezes, as tornam aquelas invisíveis e indizíveis sob um discurso de *gender mainstream*³⁵. A invisibilidade desses fatores torna, por um lado, difícil a compreensão desses conflitos, que de acordo com a própria ONU se modificam constantemente, e, por outro, dificulta a pacificação e prevenção desses, principalmente no que diz respeito à prevenção da violência sexual contra mulheres e meninas.

Na década de 2000, com a adoção da resolução 1325, intitulada *Mulheres, Paz e Segurança*, e com a criação da Comissão Independente para a Segurança Humana, o CSNU demonstra passar por duas mudanças de paradigmas: a nova centralidade da segurança das pessoas, em detrimento da preocupação com a segurança dos Estados; e a adoção de uma perspectiva de gênero para enfrentar o problema da guerra. É ainda perceptível a influência do

³¹ Ou, de acordo com Hobsbawm (2010), o colonialismo foi bem-sucedido em realizar a exportação das duas revoluções europeias que mudaram o mundo para sempre: a revolução francesa e a revolução industrial.

³² Esta é entendida como estupro, mutilação sexual, gravidez forçada, prostituição forçada e escravidão sexual.

³³ De acordo com a perspectiva de Mbembe (2006, 2017, 2020) aqui apresentada.

³⁴ De acordo com a perspectiva de Spivak (1994), a ser apresentada e problematizada no quarto capítulo.

³⁵ Por “gender mainstreaming” entende-se a incorporação do conceito de gênero em instituições e órgãos de poder dominados por racionalidades que historicamente não incorporaram de forma crítica as representações e os papéis destinados ao lugar do masculino e do feminino.

debate de gênero na construção do conceito de segurança humana:

Qualquer noção de desenvolvimento é, de certa forma, inescapavelmente “agregativa”. Mas quando se trata de insegurança, há uma necessidade importante de manter o indivíduo no centro das atenções. Por que? Porque qualquer unidade maior – um grupo étnico ou um agregado familiar – pode discriminar os seus próprios membros. **Isto é especialmente verdade para as mulheres – dentro do agregado familiar e, de forma mais geral, na sociedade**³⁶ (United Nations, 2003, p. 10, grifo nosso, tradução nossa).

O documento também adota o conceito de “violência baseada no gênero” e afirma que “o aumento da violência baseada no gênero e sexual pode marcar um aumento da pobreza e o colapso das redes de segurança social³⁷” (United Nations, 2003, p. 23, tradução nossa). A comissão de segurança humana também aponta o CSNU como um ator-chave, que gradualmente ampliou o entendimento do que é segurança, reconhecendo as conexões do debate securitário com questões relacionadas a mulheres, crianças, HIV/AIDS e refugiados. Chama atenção a ausência da questão racial nesse debate sobre segurança humana. Atualmente, a ONU mantém ativa 12 Operações de Paz (*peacekeeping operations*), sendo 7 delas no continente africano, uma na Ásia, duas no Oriente Médio e duas na Europa (United Nations, 2023b). A África é, dessa forma, a região do mundo que mais aparece como objeto dos discursos sobre paz e segurança no Conselho de Segurança. Salta aos olhos a ausência de uma operação de paz na Ucrânia, em plena guerra com a Rússia, apesar da possibilidade da própria Assembleia Geral autorizar uma intervenção de paz³⁸.

É importante ressaltar ainda que a criação de uma comissão independente de segurança humana foi uma iniciativa do governo do Japão, que teve apoio do então Secretário-Geral Kofi Annan. Segundo o próprio documento, *Human Security Now* (United Nations, 2003), o trabalho da comissão foi financiado pelo Ministério das Relações Exteriores do Japão, pelo governo sueco, pelo Banco Mundial, pela Fundação Rockefeller e pelo Centro Japonês para Trocas Internacionais. A Suécia também participou da criação do conceito de segurança humana, uma vez que, além de contribuir para o financiamento do projeto, o embaixador Carl Tham foi um dos comissários. Dos dez comissários, três eram africanos, a sul-africana Frene Frenny Noshir Ginwala, o beninense Albert Tevoedjre e o algeriano Lakhdar Brahimi, apenas uma latina-

³⁶ “Any notion of development is, in some ways, inescapably ‘aggregative’. But when it comes to insecurity, there is an important need to keep the individual at the centre of attention. Why? Because any larger unit - an ethnic group or a household – may discriminate against its own members. This is especially so for women - within the household and, more generally, in society.”

³⁷ “Increases in gender-based and sexual violence may mark a rise in poverty and the collapse of social safety nets”.

³⁸ Trata-se da possibilidade formal, criada pela resolução Uniting for Peace, que será abordada mais adiante neste capítulo.

americana, a costarriquense Sonia Picado. Desses, apenas um homem negro e nenhuma mulher negra.

Se, por um lado, testemunhamos o aumento e a transmutação dos conflitos, por outro, presenciemos uma crescente militarização da sociedade em todo o mundo, não obstante a discussão de gênero ter adentrado o Conselho de Segurança, políticas externas feministas³⁹ terem se multiplicado, e a contribuição das teorias feministas nas relações internacionais, que denunciaram a militarização e o androcentrismo, como elementos estruturantes dos estados nacionais e das relações internacionais (Enloe, 2000; Steans, 1998; Sylvester, 1994; Tickner, 2001). A crescente militarização é acompanhada por uma produção em massa e, conseqüente, banalização da morte, sendo a maior parte dessas mortes não passíveis de serem enlutáveis:

A perda de algumas vidas ocasiona o luto; de outras, não; a distribuição desigual do luto decide quais tipos de sujeitos são e devem ser enlutados, e quais tipos não devem; opera para produzir e manter certas concepções excludentes de quem é normativamente humano: o que conta como uma vida vivível e como uma morte passível de ser enlutada? (Butler, 2019, p.13).

Por militarização da sociedade não nos referimos apenas à tomada do poder político por organizações militares, embora o número de golpes militares tenha crescido no mundo, nas últimas duas décadas, desde as revoluções (e contra-revoluções) da Primavera Árabe e, mais recentemente, entre 2020 e 2023, com a queda de governos em países da região do Sahel, como Guiné, Burkino-Faso, Mali, Níger, Chade e Sudão. Segundo Stephen Graham (*apud* Rocha, 2023), a militarização é a “justificativa moral e ideológica que permite transformar todos os espaços em campos de batalha, inclusive ruas e espaços públicos das cidades dos países centrais”. Dessa forma, para Leite *et al.* (2020), a militarização é uma forma de governo, no sentido foucaultiano (Foucault, 2008) do termo, ou seja, um dispositivo, que se articula e se entrelaça com outros dispositivos, estatais e não estatais, com agentes, valores e tecnologias. Nesta dissertação, compreendemos a militarização como uma faceta da necropolítica.

³⁹ A Suécia foi o primeiro país do mundo a formalmente adotar uma política externa feminista, em 2014. Em 2017, o Canadá anunciou que sua política de assistência seria feminista, em 2018, Luxemburgo anunciou que sua política externa seria feminista, em 2019, a França, em 2020 o México, em 2021, a Alemanha, a Escócia, a Espanha e a Líbia, em 2022, a Colômbia, os Países Baixos, Chile e Libéria anunciaram que adotariam uma política externa feminista e em 2023, Mongólia, Argentina e Eslovênia fizeram o mesmo anúncio. Apesar de, em outubro de 2022, devido à mudança de governo, a Suécia ter retrocedido em seu pioneirismo na adoção de uma política externa feminista, atualmente, 15 países ou adotam ou anunciaram que irão adotar uma política externa feminista. Esse número é ainda maior se considerarmos que na 78ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20/09/2023, 19 países (Albânia, Argentina, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, França, Alemanha, Israel, Libéria, Luxemburgo, México, Mongólia, Ruanda, Espanha, Países Baixos e Tunísia) emitiram declaração política conjunta, comprometendo-se a adotarem abordagens feministas em suas políticas externas (Political [...], 2024).

A militarização pode ser observada, em sua forma mais evidente, não só pelo aumento do orçamento de defesa de determinados países, mas, igualmente, pelo aumento das despesas em segurança pública e pelo cada vez maior número de armas de fogo em poder da população civil. Ainda de acordo com Mbembe (2017b):

mais do que no passado, as lutas políticas têm vindo tendencialmente a ser reguladas pela força, e a circulação de armas no seio da sociedade tornou-se um dos principais fatores de divisão e um elemento central nas dinâmicas de insegurança, de proteção da vida e de acesso à propriedade. A perda progressiva do monopólio da violência por parte do Estado saldou-se numa devolução gradual da mesma a uma multiplicidade de instâncias que operam fora ou dentro do Estado, mas com relativa autonomia (Mbembe, 2017b, p. 61)

Em relação a esse fenômeno, de acordo com dados de 2017 do *Small Arms Survey – SAS* (Karp, 2018a), estima-se que estariam em circulação no mundo, cerca de um bilhão de armas de fogo, dessas, 85%, ou 857 milhões, estariam sob o poder de civis, 13% corresponderia ao arsenal da Forças Armadas dos países e 2% estariam compondo o armamento das polícias e de outros órgãos de segurança pública. No que se refere às armas em poder dos civis, apenas 12% delas seriam legalmente registradas. O Brasil aparece em sexto lugar na estimativa dos países com maior número de armas de fogo (legais e ilegais) em poder da população civil, com 17,5 milhões de armas, atrás de Rússia (17,6 milhões), Paquistão (43,9 milhões), China (49,7 milhões), Índia (71,1 milhões) e Estados Unidos (393,3 milhões).

No mundo, os gastos militares atingiram o pico de 2,2 trilhões de dólares, em 2022, e o comércio de armas internacional chegou a 112 bilhões de dólares, sendo que quatro dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, EUA (40%), Rússia (16%), França (11%) e China (5,2%), contribuíram com 72,2% desse comércio, entre 2018 e 2022⁴⁰.

⁴⁰ Ver: *Top five arms exporters hit yearly sales of \$85 billion as 9,000 people die from conflict-driven hunger every day*: (Oxfam International, 2023).

Tabela 1 - Estimativa do número de armas em poder das forças de Segurança Pública

Country	Population, 2017	Sworn officers	Ratio of firearms per sworn officer	Estimated firearms	Police firearms/ 100 population
Russian Federation	143,400,000	1,280,000	1.9	2,432,000	1.70
China	1,388,000,000	2,893,000	0.7	1,971,000	0.14
India	1,343,000,000	2,464,000	0.7	1,700,000	0.13
Egypt	95,220,000	1,275,000	1.2	1,530,000	1.61
United States	326,500,000	653,000	1.6	1,016,000	0.31
Pakistan	196,700,000	630,000	1.5	944,000	0.48
Brazil	211,200,000	688,000	1.2	803,000	0.38
Turkey	80,420,000	414,000	1.5	620,000	0.77
Mexico	130,200,000	455,000	1.3	591,000	0.45
France	64,940,000	261,000	1.9	497,000	0.77
Germany	80,640,000	245,000	1.9	466,000	0.58
Indonesia	263,500,000	429,000	1.0	429,000	0.16
All others	3,195,000,000	7,627,000	–	9,735,000	–
Global	7,519,000,000	19,314,000	1.18	22,734,000	0.30

Fonte: (Karp, 2018a).

Tabela 2 - Estimativa total do número de armas de fogo, legais e ilegais, em poder da população civil nos 25 países com mais armas (2017)

United States	393,300,000	Turkey	13,200,000	Saudi Arabia	5,500,000
India	71,100,000	France	12,700,000	South Africa	5,400,000
China	49,700,000	Canada	12,700,000	Colombia	5,000,000
Pakistan	43,900,000	Thailand	10,300,000	Ukraine	4,400,000
Russian Federation	17,600,000	Italy	8,600,000	Afghanistan	4,300,000
Brazil	17,500,000	Iraq	7,600,000	Egypt	3,900,000
Mexico	16,800,000	Nigeria	6,200,000	Philippines	3,800,000
Germany	15,800,000	Venezuela	5,900,000		
Yemen	14,900,000	Iran	5,900,000		

Fonte: (Karp, 2018a).

Assistimos, dessa forma, por um lado, a um maior armamento e militarização do mundo, principalmente do que se concebe como sociedade civil, e, por outro, a uma também cada vez maior ampliação de competências do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sem que essa ampliação se traduza em aumento da transparência, da representatividade e da democracia nos

métodos de trabalho do UNSC, como iremos observar.

A segunda parte deste capítulo se propõe a analisar os métodos de trabalho do Conselho de Segurança da ONU, de forma a compreender o contexto no qual a agenda “Mulheres, Paz e Segurança” surgiu e como se deu a atuação da Suécia nesse fórum como E10, entre 2017 e 2018. Para a consecução desse objetivo, será empreendida breve análise das Nações Unidas, o contexto de seu surgimento e seus principais órgãos. Em um segundo momento, o capítulo se propõe a observar mais detidamente, a partir da análise documental, principalmente a partir de documentos oficiais produzidos pelo Conselho e de documentos não oficiais, produzidos pela ONG *Security Council Report*, e revisão bibliográfica feita, a estrutura e o funcionamento do Conselho de Segurança.

2.2 As Nações Unidas

Fundada em 1945, sob o signo e o fantasma de uma guerra total e devastadora⁴¹, a Organização das Nações Unidas teve como principal razão para sua criação uma missão securitária: a de manter a paz e evitar uma nova guerra mundial, cujo potencial destruidor escalava a ponto de aniquilar toda a humanidade com a então nova tecnologia da bomba atômica. Dessa forma, os objetivos declarados no art. 1º da Carta de São Francisco são:

manter a paz e a segurança nas relações entre as nações; desenvolver relações amigáveis entre as nações; lograr a cooperação internacional para resolver problemas internacionais de ordem econômica, cultural, social ou humanitária, bem como a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; ser um centro para a harmonização consertada das ações dos países (Nações Unidas, 2017, grifo nosso).

A preocupação com os temas de paz e segurança, como centrais e fundadores da ONU, é coerente, uma vez que o século XX inaugurou a era das guerras que envolvem toda a sociedade (Hobsbawm, 1994) e cuja escala de alcance e influência passa a ser mundial. Na

⁴¹ De acordo com Hobsbawm (1994), praticamente todos os estados independentes do mundo se envolveram na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ainda que a participação das repúblicas latino-americanas tenha sido mais nominal do que empírica. As colônias das potências imperiais não tiveram sequer escolha. Se na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), ainda de acordo com o autor, a França perdeu quase 20% de toda sua população masculina em idade militar e a Grã-Bretanha *lost a generation*, o número de perdas da Segunda Guerra são literalmente incalculáveis e as aproximações são impossíveis de serem feitas, porque, diferentemente da Primeira Guerra, aquela matou civis em quantidade nunca antes vista, sendo que a maioria dos massacres acontecia quando não havia ninguém para registrar o número de baixas. As mortes diretamente causadas pela Segunda Guerra Mundial têm sido estimadas como entre três e cinco vezes maiores do que as da Primeira. A então União Soviética perdeu entre 10% e 20% de sua população total.

verdade, promover a paz e a segurança internacional deixou de ser um objetivo que diz respeito apenas a estratégias militares, ou a um problema relacionado a uma parcela da sociedade (os militares), desde pelo menos o século XIX, quando o Congresso de Viena foi criado, cerca de um século antes da Liga das Nações⁴², antecessora da ONU.

A criação das Nações Unidas, nesse sentido, é uma inovação, que transcende em parte, mas sem negar completamente, a lógica da “diplomacia do clube”⁴³, herdeira dos conchavos das potências europeias, no século XIX. A ONU inova em relação aos consertos que a precederam, mas basicamente copia a estrutura anteriormente pensada para a Liga das Nações, por buscar incluir todos os países em sua assembleia geral, espaço no qual a igualdade prevalece, pois a cada país corresponde um voto. A grande inovação da ONU em relação à Liga das Nações foi a inclusão dos países derrotados na Segunda Guerra Mundial. O Conselho de Segurança da ONU também é muito mais abrangente do que o da sua antecessora, com 15 membros, sendo 5 permanentes (P5)⁴⁴. Entretanto, a igualdade não prevalece nesse fórum, uma

⁴² A Liga das Nações foi criada em 28 de abril de 1919, pelos países vencedores da Primeira Guerra Mundial. Sua criação foi prevista no Tratado de Versalhes (1919) e, embora adotasse inicialmente a ideia de que a paz deveria ser construída pelos vencedores, foi a primeira instituição independente que atuou de forma consertada e internacional para a manutenção da paz. Sua lógica, entretanto, se assemelha à Conferência de Versalhes (1884-85), ao Congresso de Viena (1815), no que diz respeito à lógica da “diplomacia do clube” e ao concerto dos vencedores. Apesar de ter sido mais inclusiva do que os arranjos anteriores do século XIX, a Liga das Nações não incluiu, em princípio, a Alemanha e a Turquia, países derrotados na I Guerra Mundial, que somente se incorporam à Liga em 1926 e 1932, respectivamente. Ademais, em consonância com os arranjos diplomáticos imperiais do século XIX, a Liga, liderada por potências coloniais, nunca questionou o colonialismo.

⁴³ De acordo com Bertrand Badie, em entrevista à *Radio France* (Diplomatie [...], 2014), a diplomacia do clube, invenção europeia para as relações internacionais, refere-se a uma pequena agremiação de potências, com relativamente o mesmo nível de poder, com cultura praticamente idêntica, mesma religião, unidas muitas vezes por laços dinásticos. A diplomacia seria, dessa forma, orquestrada por “um clube de iguais”. A “diplomacia do clube” não inclui, ao contrário, ela exclui a alteridade. Para o autor, o multilateralismo onusiano, principalmente no que se refere ao seu Conselho de Segurança, resiste às propostas de políticas de inclusão, trazidas pelo debate multiculturalista, no âmbito dos Estados nacionais. De acordo com Badie, “a exclusão, a estigmatização, a divisão dos Estados entre aqueles que podem e os que não podem pertencer ao clube tornou-se parte do jogo diplomático. O sistema internacional só funciona hoje através da humilhação [...] On est dans un système international qui fonctionne à la course au statut. Ceux qui ont le statut le plus élevé, font tout pour garder ce statut et font tout pour que les autres ne menacent leur position”. O professor ainda dá como exemplo quando Brasil e Turquia conseguiram fazer um acordo com o Irã sobre o programa nuclear deste, em 2010. Ambos os países emergentes foram abertamente repreendidos, especialmente pela então secretária de estado, Hillary Clinton, que considerava que Brasil e Turquia não deveriam se intrometer nos assuntos do clube dos 6 grandes (P5 + Alemanha), que deveriam negociar com o Irã.

⁴⁴ Quando da sua criação, o Conselho de Segurança contava com 11 membros, sendo 5 permanentes e 6 eletivos. A expansão para 15 membros ocorreu em 1965, a partir da entrada em vigor da Emenda A/RES/1991 (XVIII) de 17 de dezembro de 1963. Proposta pela Assembleia Geral, o documento emendou as regras de procedimento desta e estabeleceu que, em decorrência dos numerosos processos de descolonização e, conseqüentemente, da entrada de novos países-membros na ONU, deveria haver uma representação regional no Conselho de Segurança, ampliando-se de 6 para 10 o número de membros não permanentes do órgão. A emenda também determinou que a distribuição dos novos membros deveria obedecer ao seguinte padrão: 5 vagas para Estados africanos e asiáticos; 1 vaga para estados da Europa Oriental; 2 vagas para Estados Latino-Americanos; 2 vagas para Estados da Europa Ocidental e Outros. Trata-se da mais ampla reforma pela qual o Conselho de Segurança passou até agora. Em 1971, o CSNU conheceu nova alteração, quando a República Popular da China substituiu a República da China, tanto na Assembleia Geral quanto no Conselho de Segurança.

vez que além de deterem o poder de veto, os P5 (e principalmente os P3 ocidentais: EUA, Reino Unido e França) também detêm outros privilégios de coordenação e organização dos métodos de trabalho desse espaço, como analisaremos mais adiante. A permanência da lógica da “diplomacia do clube dos iguais” no Conselho de Segurança é ainda mais preocupante, quando sabemos que a Carta da ONU estabelece que as decisões de seu conselho são mandatórias e as de sua Assembleia são meras recomendações. Além disso, o Conselho ainda detém, a princípio, o poder de ser o único órgão com a prerrogativa de agir sobre questões do capítulo VII, autorizar intervenções e missões de paz, bem como a formação de tribunais penais *ad hoc*s. Como ilustrou Pontes:

A Carta [de São Francisco] cria assim um desequilíbrio fundamental: embora decisões do Conselho sejam obrigatórias para todos, boa parte dos membros não tem participação direta na elaboração dos métodos de trabalho, já que 35% deles jamais serviu no Conselho e, mesmo quando servem, na condição de eleitos, a capacidade de influenciar os rumos das deliberações é limitado (Pontes, 2018, p. 20).

É digno de nota também observar que desde a sua criação, as Nações Unidas tiveram nove secretários-gerais⁴⁵, dentre eles apenas um homem negro, Kofi Annan. Nenhuma mulher ocupou esse cargo até o presente momento.

Outrossim, mas não menos importante de ser mencionado, os atuais cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, ou seja, aqueles que têm a obrigação permanente de velar pela paz e segurança do mundo, são também os países com os maiores orçamentos militares do mundo, acrescentando-se a Índia⁴⁶. Quatro dos cinco membros do UNSC, EUA, Rússia, França e China, são os maiores exportadores de armas, atualmente⁴⁷.

Apesar da intenção de evitar um novo conflito mundial ter sido o principal motivo para a criação da ONU, a organização se alicerça sobre três pilares interdependentes, conforme se deduz do art. 1º supracitado. Paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos são os fundamentos das Nações Unidas e a cada um desses temas corresponde um Conselho independente: o CSNU, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e o Conselho de Direitos Humanos (CDH). Enquanto o UNSC e o ECOSOC existem desde a fundação da ONU, em 1945, a Comissão de Direitos Humanos só alcançou o status de Conselho, em 2006, por

⁴⁵ São eles: Trygve Lie (1946-1952), Dag Hammarskjöld (1953-1961), U Thant (1961-1971), Kurt Waldheim (1972-1981), Javier Perez de Cuellar (1982-1991), Boutros Boutros-Ghali (1992-1996), Kofi A. Annan (1997-2006), Ban Ki-moon (2007-2016), António Guterres (2017- ...)

⁴⁶ Em 2021, EUA dedicou 801 bilhões de dólares ao seu orçamento militar, China dedicou 293 bilhões, Índia 76,6 bilhões, Reino Unido 68,4, Rússia, 65,9 e França 56,6 (Dyvik, 2024).

⁴⁷ Ver dados na subseção 2.1 desta dissertação.

Resolução da Assembleia Geral da ONU e sob protestos dos EUA⁴⁸. Essa mudança tardia de importância que os direitos humanos ganham nas Nações Unidas, a partir de 2006, é mais uma evidência da mudança de paradigma, que a instituição passou, nessa década: a busca pelo reposicionamento e centralidade dos direitos humanos individuais na instituição como um todo e, particularmente, no debate sobre paz e segurança.

Por 60 anos, a comissão de direitos humanos foi um órgão subsidiário do ECOSOC, ou seja, considerava-se questões de direitos humanos como problemas subordinados a temas de desenvolvimento econômico. Durante as primeiras duas décadas de existência dessa Comissão, ela não recebeu reclamações de violações de direitos humanos, apenas trabalhou na definição de standards (mínimos), que deveriam ser respeitados, como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos (1966) e seus dois protocolos opcionais (1976) (1989), bem como a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965) e a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979). A partir de 1967, com a atribuição de investigar essas violações, o trabalho da Comissão tornou-se, finalmente, investigativo, consultivo e avaliativo.

2.2.1 O Conselho de Segurança da ONU

Se a manutenção da paz por meio de um arranjo consertado e que refletia a configuração de poder das potências hegemônicas, vencedoras da Segunda Guerra, em 1945, era a grande aposta do Conselho de Segurança para manter a paz e evitar conflitos interestatais, aquele ampliou gradualmente o conceito de segurança e sua definição de “ameaças à paz”, de forma a incluir conflitos internos, crises humanitárias, golpes à democracia, aquisição de armas de destruição em massa, violência sexual e de gênero, terrorismo, mudança do clima, entre outros.

Dentre os seis principais órgãos estabelecidos pela Carta da ONU, a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, a Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Tutela (este ainda existe formalmente, embora tenha tido suas atividades suspensas em 1994) e o Secretariado, o UNSC é o único órgão com a prerrogativa para a manutenção da paz e segurança internacional e o único que emite normas jurídicas vinculantes, não apenas recomendações, conforme prevê o art. 25 da Carta de São Francisco.

⁴⁸ Foram contrários à resolução que criou o Conselho de Direitos Humanos apenas quatro países: Estados Unidos, Ilhas Marshall, Palau e Israel.

Além de normas jurídicas vinculantes, o poder do CSNU também se expressa por ser este o único órgão chancelado pelo direito internacional com prerrogativas para autorizar o uso legítimo da força, nos casos previstos no capítulo VII da Carta da ONU. Por esse motivo, o Conselho pode ainda ser visto como um órgão único na estrutura das Nações Unidas, pois combina funções legislativas e executivas. Pode-se afirmar, nesse sentido, o Conselho de Segurança como uma metonímia da própria Organização das Nações Unidas.

Quando age de acordo com o cap. VII, o Conselho de Segurança atua sob demanda e toda vez que uma reclamação referente a uma ameaça à paz é trazida perante a ele, os membros do órgão tentam, primeiramente, promover a conciliação entre as partes conflituosas e estabelecer princípios para um possível acordo de paz, promover investigação e mediação, enviar uma missão ao local, nomeando enviados especiais, solicitar bons ofícios do Secretário-Geral para alcançar uma solução pacífica para a disputa. Se o conflito armado já foi iniciado, o CSNU pode emitir diretivas de cessar-fogo que possam ajudar a prevenir uma escalada do conflito; enviar observadores militares ou uma missão de manutenção da paz, para ajudar a reduzir as tensões e separar as forças opostas. Além disso, o Conselho pode optar pelo estabelecimento de sanções, incluindo:

- a) sanções econômicas; embargos de armas; penalidades e restrições financeiras e proibições de viagens;
- b) rompimento das relações diplomáticas;
- c) bloqueio; ou mesmo uma ação militar coletiva.

De acordo com o site oficial da ONU, a ação do UNSC deve ser sempre focada nos responsáveis pelas práticas condenadas pela comunidade internacional, minimizando o impacto das medidas tomadas em outras partes da população e da economia.

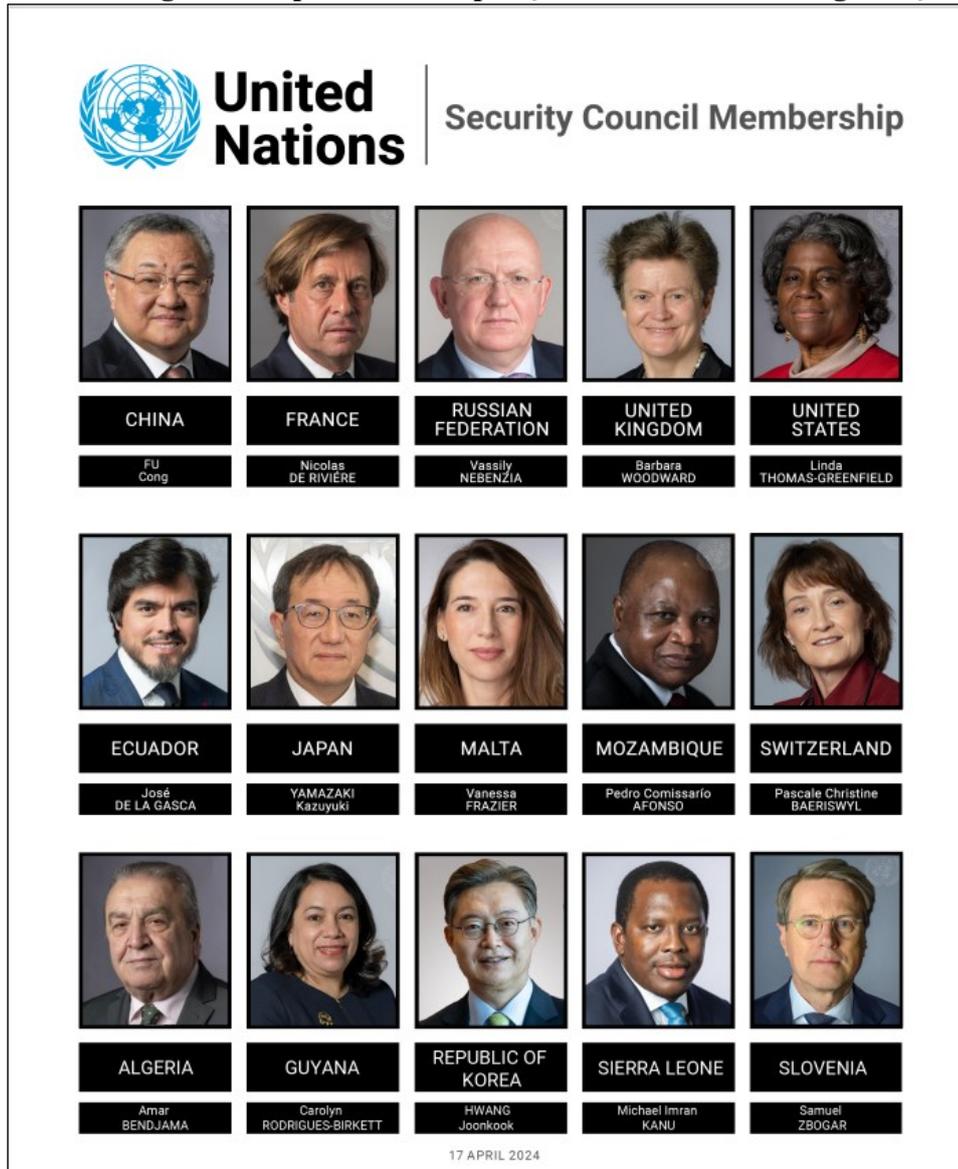
O capítulo V da Carta das Nações Unidas (arts. 23 a 32) dispõe minimamente sobre o formato do Conselho de Segurança, composição, funções e poderes, e delega ao próprio Conselho a autoridade de adotar seu regulamento interno e o método de escolha de seu presidente (art. 30 da Carta da ONU). No que se refere à composição, o Conselho é formado atualmente por 15 membros, sendo 5 permanentes (P5) e 10 eleitos (E10). Todo ano ocorrem eleições para o Conselho de Segurança, quando são escolhidos 5 novos membros, de acordo com a distribuição das vagas para os grupos regionais: o grupo africano (54 membros), o grupo pacífico-asiático (54 membros), o grupo dos países da Europa do Leste (23 membros), grupo dos países latino-americanos e caribenhos - GRULAC (33 membros) e o grupo dos países da

Europa Ocidental e Outros - WEOG (28 membros). É informalmente estabelecido que um dos assentos destinados aos grupos africano e pacífico-asiático seja periódica e alternativamente ocupado por um país árabe. As eleições são conduzidas pela Assembleia Geral e geralmente acontecem no mês de junho. Para ser eleito, cada país necessita do voto de 2/3 dos países presentes e votantes. Cada membro não permanente (E10) é eleito para um mandato de dois anos (já houveram algumas exceções), que sempre começa no dia 1º de janeiro do primeiro ano e termina em 31 de dezembro do segundo ano. Durante esse período, os E10 geralmente preside o Conselho por duas vezes. A presidência do Conselho é rotativa, se estende por um mês e obedece a ordem alfabética do nome dos países.

Em 2024⁴⁹, os 10 membros não permanentes do Conselho são: Equador, Japão, Malta, Moçambique, Suíça, Argélia, Guiana, República da Coreia, Serra Leoa e Eslovênia. No que se refere à representatividade de gênero, os 15 membros do Conselho são representados por 5 mulheres e 10 homens. Em relação ao aspecto étnico-racial, visualmente, vislumbramos 9 pessoas brancas (5 homens e 4 mulheres), 3 pessoas negras (2 homens e apenas uma mulher) e 2 pessoas asiáticas (2 homens). Nesse sentido, dentre os 15 representantes dos membros do Conselho de Segurança, existe apenas uma mulher negra, a embaixadora Linda Thomas Greenfield, representante permanente da Missão dos EUA na ONU (Imagem 2).

⁴⁹ Infelizmente, não foi possível recuperar a foto do Conselho de Segurança do período de 2017-2018, uma vez que o site oficial do órgão apenas mantém o registro dos representantes Permanentes do ano em curso.

Imagem 2 - A fotografia do poder: a composição do Conselho de Segurança em 2024



Fonte: (United Nations, 2024c).

Além de ser órgão legislativo e executivo, o CSNU faz o juízo de admissibilidade de sua própria competência, se uma determinada situação merece a atenção do Conselho. Feito esse juízo, é o mesmo órgão quem decide, se deve agir e como deve ser essa resposta.

Como não existe nenhuma definição prévia de “paz” construída por esse órgão, é a análise de cada situação concreta que irá determinar a resposta dada a cada caso. A Carta de São Francisco não traz praticamente nenhuma regra ou limitação ao funcionamento e às competências do Conselho. A única restrição que a autoridade do Conselho conhece é quando um assunto não obtém o apoio político necessário para ser colocado em pauta ou para que sejam realizadas as sanções e intervenções propostas. Nesse sentido, torna-se crucial compreender as regras e métodos de trabalho adotados pelo CSNU, bem como as lógicas de poder que vigoram

nesse órgão.

2.2.1.1 Sobre Regras e Métodos de Trabalho do UNSC: Provisoriedade, Incompletude, Falta de Transparência e de Controle de Legalidade

O Conselho de Segurança reuniu-se pela primeira vez em 17 de janeiro de 1946 na Church House, Westminster, Londres. Após a sua primeira reunião, o Conselho fixou residência permanente no edifício sede da ONU, em Nova York, embora já tenham sido realizadas sessões em Adis Abeba (1972), Cidade do Panamá (1990) e Genebra (1990). Ainda hoje, os métodos de trabalho do UNSC são em parte regulados por regimento provisório editado em 1946, tendo este sofrido 11 emendas até o presente momento. O Conselho tem clarificado seus métodos de trabalho e procedimentos por meio de Notas da Presidência, sendo a mais recente delas a de 30 de agosto de 2017, sob a presidência egípcia. A título de comparação, a Assembleia Geral da ONU aprovou suas regras de procedimento em 17 de novembro de 1947, em sua segunda sessão, por meio da adoção da resolução 173 (III), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948.

O regimento provisório do Conselho de Segurança possui 11 capítulos e versa sobre:

- a) sessões do Conselho;
- b) agenda;
- c) representação e credenciais;
- d) presidência;
- e) secretariado;
- f) condução dos negócios;
- g) votação;
- h) idiomas;
- i) publicidades das sessões e registro;
- j) admissão de novos membros;
- k) relação com outros órgãos das Nações Unidas.

Além de não ser juridicamente vinculante, já que nunca foi aprovado, o regimento interno provisório do Conselho também é bastante incompleto. Este não dispõe, por exemplo, sobre um quórum mínimo para se iniciar uma sessão, embora na prática seja impensável uma reunião caso todos os 15 membros não estejam presentes, ainda que se trate de consultas

informais (Gharekhan, 2006). O regimento provisório também não dispõe sobre quando uma sessão deve ocorrer formalmente ou no formato de consultas informais, que acontecem em cômodo separado e não no salão principal do Conselho. Ademais, as regras do capítulo IX do regimento provisório (48 a 57), que dispõe sobre publicidade e transcrição das sessões, (o registro das sessões é previsto, sejam estas públicas ou privadas) refere-se apenas aos encontros formais, que ocorrem na sala principal do Conselho. As consultas informais, cuja prática é tão generalizada que existem salas específicas para abrigar esses encontros⁵⁰, não são registradas em nenhum relatório oficial do órgão, o que não nos permite afirmar que os debates que ocorrem nesses espaços sejam governados pelas regras do regimento provisório. Apenas membros do Conselho são permitidos na sala de consultas, a imprensa também não pode adentrar nesses espaços. De acordo com o ex-embaixador indiano, Chinmaya R. Gharekhan, ex-representante permanente da Índia na ONU e ex-subsecretário geral, durante a gestão de Boutros Boutros-Ghali, o jargão que se ouvia repetidamente dos delegados dos P5 é

“O Conselho de Segurança é o mestre dos seus procedimentos” é uma máxima ouvida dos delegados dos mesmos membros permanentes, quando querem ir contra práticas estabelecidas e, muitas vezes, regras escritas [...] [O resultado desse ambiente pouco transparente é que] O Conselho de Segurança toma as suas decisões sobre as questões que lhe são apresentadas pelos Estados membros com base nas equações políticas prevalecentes em cada ocasião⁵¹ (Gharekhan, 2006, p. 14-15).

⁵⁰ A sala da sala de consultas do Conselho de Segurança localiza-se no segundo andar do edifício de Conferências e teve sua decoração e mobília completamente renovadas pelo patrocínio da Federação Russa, em 2013. (Ver mais em: *Security Council Consultation Room*: (United Nations, 2013). Os membros permanentes, Segundo Gharekan (2006) possuem sua própria e exclusiva sala de “consultas informais”, localizada entre o ECOSOC e as câmeras do Conselho de Segurança.

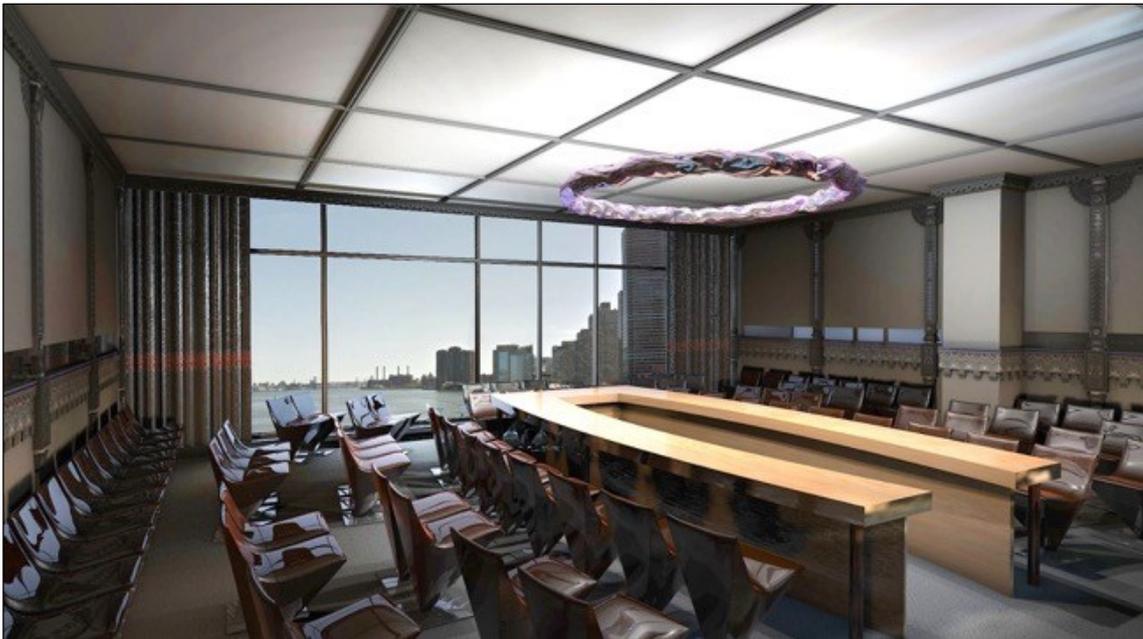
⁵¹ “The Security Council is the master of its procedures” is a maximum heard from delegates of the same permanent members, when they want to go against established practices and, often, written rules [...] the Security Council takes its decisions on the issues brought before it by member states on the basis of the political equations prevailing on each occasion

Imagem 3 - Sala de Consultas Informais do CSNU. Madeleine Albright, ex-chanceler dos EUA, presidindo a sessão, ao seu lado esquerdo o ex-secretário geral da ONU, Boutro Boutros-Ghali



Fonte: (Gharekhan, 2006).

Imagem 4 - Atual da sala de consultas do CSNU, após renovação arquitetônica patrocinada pela Rússia, em 2013. Não foram encontradas imagens públicas da sala de consultas informais dos P5.



Fonte: (United Nations, 2013).

Imagem 5 - Salão principal do CSNU, onde ocorrem os encontros formais e onde as resoluções são votadas.



Fonte: (Nações Unidas, 2019).

O Conselho de Segurança produz três tipos de documentos: resoluções, declarações à imprensa e declarações da presidência do Conselho. Enquanto o procedimento de aprovação do primeiro documento necessita da maioria de 9 países sem que ocorra o veto de nenhum membro permanente, as declarações são aprovadas por consenso. Entende-se que, por não serem decisões substantivas, essas seriam mais facilmente deliberadas, pois não levantariam paixões e animosidades. As resoluções apenas podem ser votadas em sessões formais, enquanto as declarações à imprensa podem ser proferidas após consultas informais também. Tradicionalmente, aquelas são proferidas sempre pelo presidente do Conselho, em nome dos 15 membros desse órgão, em inglês e em francês. De acordo com Pontes (2018b), tanto as resoluções quanto as declarações presidenciais são consideradas normas jurídicas vinculantes. Esse entendimento não está consolidado nem positivado nas regras de procedimento provisórias do Conselho, nem na Carta da ONU.

Percebe-se, assim, que muito do dia a dia e dos métodos de trabalho do Conselho, que conformam as ocasiões nas quais as decisões são efetivamente tomadas, não derivam das normas do regulamento interno provisório, muito menos da Carta da ONU, mas de práticas que surgem em consultas informais e são incorporadas à rotina desse órgão. Segundo o ex-embaixador indiano (2006), quando um encontro formal acontece, o Conselho se reúne e a fala dos delegados são registradas, praticamente todas as decisões já foram tomadas anterior e informalmente.

A falta de clareza e de transparência em relação às regras procedimentais desse órgão também é acompanhada pela ausência de definição sobre a possibilidade de controle das decisões do Conselho de Segurança pela Corte Internacional de Justiça, como foi evidenciado no caso *Lockebier*⁵². A Carta de São Francisco não estabelece quem pode exercer a “função arbitral” e ter a última palavra sobre a interpretação do documento constitutivo da ONU. A tentativa de contestação da Líbia da legalidade das resoluções do Conselho levou autores, como Michael Reisman (1993 *apud* True-Frost, 2007), a afirmarem, ainda no início dos anos 1990, que estaríamos diante de uma “crise de constitucionalidade” nas Nações Unidas. Contudo, mais grave do que uma crise é a inexistência de instituição, na estrutura burocrática da ONU, que faça o controle de legalidade dos atos do Conselho. Durante toda sua existência, o CSNU recomendou apenas uma vez que dois Estados-membros procurassem a CIJ para resolver uma disputa, em 1947⁵³, e requisitou a opinião consultiva da Corte também uma única vez, em 1970⁵⁴. O Conselho, entretanto, nunca usou de suas prerrogativas para executar sentenças da Corte Internacional de Justiça, conforme prevê o art. 94 (2) da Carta da ONU. Ademais, os EUA vetaram duas propostas de resoluções⁵⁵, que demandava o cumprimento integral da sentença de 27 de junho de 1986 da CIJ no caso “Atividade militares e paramilitares na e contra a Nicarágua. *Nicarágua v. Estados Unidos*”⁵⁶. A sentença reconhecia que os EUA haviam armado, equipado e financiado grupos paramilitares, “os Contras”, para derrubar o governo sandinista da Nicarágua, violando, assim, o direito consuetudinário internacional que proíbe a intervenção de um Estado em assuntos internos de outro; reconhecia também a interrupção pelos EUA do comércio marítimo pacífico, em violação das obrigações do art. XIX do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre as Partes, assinado em Manágua em 21 de janeiro de

⁵² Em 1988, um avião é destruído por uma bomba, em um ataque terrorista, e cai na cidade escocesa de Lockerbie, matando 270 pessoas. EUA e Reino Unido suspeitam de dois oficiais líbios e exigem que a Líbia os entregue. Para pressionar este país, o Conselho de Segurança aprova as resoluções 731 (1992), 748 (1992) e 883 (1993), que condenam o atentado e promovem uma série de sanções econômicas, diplomáticas e militares contra a Líbia. Sem se dar por vencido, o país africano contesta as ações de Reino Unido e EUA no Conselho de Segurança, alegando que a entrega dos cidadãos seria uma violação da Convenção de Montreal para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Aviação Civil, de 1971. Em 1992, a Corte negou o pedido de tutela antecipada, mas em 1998, proferiu decisão emblemática, afirmando sua jurisdição. Antes que a Corte decidisse e fizesse o controle de legalidade das resoluções e atos do Conselho de Segurança, uma conciliação foi feita e os suspeitos líbios foram entregues e julgados por uma corte escocesa nos Países Baixos. Foi a primeira e única vez que um país questionou a legalidade das ações do Conselho na Corte Internacional de Justiça. Até o presente momento, aquele nunca teve seus atos controlados por esta.

⁵³ Caso do Canal de Corfu entre Albânia e Reino Unido.

⁵⁴ Por meio da resolução 284, o CSNU requisitou a opinião da Corte sobre as consequências legais da ocupação da Namíbia pela África do Sul.

⁵⁵ A proposta de resolução S/18250 feita por Congo, Gana, Madagascar, Trindade e Tobago e EAU foi vetada pelos EUA em 31 de julho de 1986 e a proposta S/18428, redigida conjuntamente pelos mesmos países foi também vetada em 28 de outubro de 1986.

⁵⁶ O caso e as decisões da CIJ podem ser analisados em: *International Court Of Justice* (1988).

1956, e que, dessa forma, a Nicarágua tinha o direito de receber compensações.

2.2.2 O poder de veto dos membros permanentes (P5) e a Resolução da AGNU “Uniting for Peace”

O poder de veto dos P5 não é mencionado expressamente na Carta da ONU, mas encontra respaldo nesta. O art. 27 (3) prescreve que as decisões do conselho sobre assuntos não processuais devem ser tomadas ao menos por nove votos afirmativos, incluindo os votos afirmativos de todos os membros permanentes, devendo, entretanto, se abster de votar aquele membro, permanente ou não, que for parte em uma controvérsia. Na prática, contudo, a abstenção de um membro permanente é interpretada como um voto favorável, pois não impede necessariamente a tomada de decisão.

Entre 16 de fevereiro de 1946 e 24 de abril de 2024, datas do primeiro e do mais recente veto interposto no UNSC, respectivamente, o poder de veto foi exercido em 277 propostas de resoluções do Conselho (United Nations, 2024d; United Nations, 2023-2024), sendo 194 durante a Guerra Fria⁵⁷. A Federação Russa/URSS foi o país que mais se utilizou do poder de veto em toda história do Conselho de Segurança, fazendo uso desse instrumento 130 vezes no referido período. Dessa forma, 72% do uso desse poder ocorreu durante a Guerra Fria, quando a Assembleia Geral da ONU chegou a aprovar a resolução 377 (V), *Uniting for Peace*, que dá a este órgão a prerrogativa de adotar, subsidiariamente, medidas para o reestabelecimento da paz e da segurança. Essa resolução prescreve que:

Se o Conselho de Segurança, devido à falta de unanimidade dos membros permanentes, deixar de exercer a sua responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais em qualquer caso em que pareça haver uma ameaça à paz, violação da paz, ou agir de agressão, a Assembleia Geral considerará a questão imediatamente com vista a fazer recomendações apropriadas aos Membros para medidas colectivas, incluindo, no caso de uma violação da paz ou de um acto de agressão, o uso da força armada quando necessário, para manter ou restaurar paz e segurança internacionais⁵⁸ (Security Council Report, art. 1º.UN, A/RES/377, 1950, tradução nossa).

⁵⁷ O conceito de Guerra Fria marca o período histórico compreendido entre 12 de março de 1947, data do discurso do então presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, anunciando a guerra contra o comunismo, e 26 de dezembro de 1991, data da dissolução da URSS.

⁵⁸ If the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security.

Proposta pelos Estados Unidos, um P5, no contexto da Guerra da Coreia, em 1950, a resolução 377 (V) ainda está em vigor e foi utilizada em 13 ocasiões, entre 1951 e 2022, sendo a mais recente para discutir a guerra da Ucrânia⁵⁹. Apesar de a redação da resolução utilizar o termo “appropriate recommendations”, a doutrina se divide quanto à possibilidade de a Assembleia Geral autorizar o uso da força (Manlyuk, 2014; Paige, 2022), nos termos do art. 42 (CAP VII) da Carta da ONU. De acordo com a página oficial da Assembleia Geral da ONU:

A Assembleia pode também agir em casos de ameaça à paz, violação da paz ou atos de agressão, quando o Conselho de Segurança tenha falhado em agir, devido ao voto negativo de um membro permanente. Nessas circunstâncias, de acordo com a resolução “Unidos pela Paz” de 3 de novembro de 1950, a Assembleia pode considerar a questão imediatamente e recomendar aos seus membros medidas coletivas para manter ou restaurar a paz e a segurança internacional (Funções e Poderes da Assembleia Geral⁶⁰)

Em 1956, durante a crise do Canal de Suez, quando França e Reino Unido vetaram a proposta de resolução S/3710, de 13 de outubro de 1956, feita pelos EUA, pedindo a cessão imediata das hostilidades perpetradas por Israel, França e Reino Unido contra o Egito, os estadunidenses utilizaram a resolução *Uniting for Peace* para estabelecer a primeira missão de paz das Nações Unidas, First United Nations Emergency Force (UNEF I), que retirou as referidas tropas do território egípcio, impedindo assim a escalada do conflito.

França e Reino Unido fizeram uso do poder de veto pela última vez em 23 de dezembro de 1989, em minuta de resolução que versava sobre a situação do Panamá. China, Estados Unidos e Rússia são os países que fazem valer, atualmente, suas prerrogativas de membros permanentes do Conselho, no que diz respeito ao veto. Entre 1993 e 25 de outubro 2023, a exceção de cinco propostas de resoluções⁶¹, os EUA vetou sistematicamente todas as proposições relativas à causa palestina, evidenciado claro padrão de política externa pró-Israel, no período pós Guerra Fria, no Conselho de Segurança. Dos 17 vetos que os EUA interpuseram nesse período, 12 foram referentes a resoluções sobre a situação da Palestina. Em 18 de outubro de 2023, os EUA foi o único país a vetar resolução proposta pelo Brasil (S/2023/773), que condenava todos os atos de violência e hostilidades perpetrados contra a população civil, bem

⁵⁹ A/RES/ES-11/1

⁶⁰ The Assembly may also take action in cases of a threat to the peace, breach of peace or act of aggression, when the Security Council has failed to act owing to the negative vote of a permanent member. In such instances, according to its “Uniting for peace” resolution of 3 November 1950, the Assembly may consider the matter immediately and recommend to its Members collective measures to maintain or restore international peace and security. Ver: *Functions and Powers of the General Assembly* (United Nations, 2022b).

⁶¹ São elas: S/1995/394; S/1997/199; S/1997/241, todas referentes à situação nos territórios árabes ocupados; S/2002/712, sobre a situação da Bósnia e Herzegovina, S/2020/852, sobre as ameaças à paz e à segurança internacionais, causadas por ataques terroristas.

como o ataque terrorista perpetrado pelo Hamas contra Israel, em 7 de outubro de 2023, o cumprimento das normas de direito internacional humanitário e de direitos humanos e o estabelecimento de um corredor humanitário. Entre 2000 e 2023, nenhuma das minutas de resoluções vetadas fazia referência direta à agenda de Mulheres, Paz e Segurança (MPS).

2.2.2.1 Quem pode minutar uma resolução? A prerrogativa de ser penholder e presidente dos Comitês Subsidiários

O poder de veto é, entretanto, apenas uma faceta do poder que os membros permanentes exercem no Conselho de Segurança, a possibilidade de ser *penholder* também revela muito sobre as atuais dinâmicas de domínio e de controle no órgão. No jargão diplomático do Conselho de Segurança, o país *penholder* é aquele que terá a prerrogativa de propor e escrever uma minuta de resolução sobre um determinado tema. A prática de definir quem será o dono de determinado tema não está prevista nas regras provisórias do UNSC e é relativamente recente, tendo surgido em 2003 de um arranjo informal, quando os assim auto-denominados P3 (EUA, Reino Unido e França) tentaram resolver um problema de competição entre eles e, assim, partilharam os temas entre si:

Para muitos, foi como se a predominância dos P3 na distribuição dos temas do Conselho (sistema de *penholderhip*) tivesse como objetivo impedir que outros membros, nomeadamente os E10, tivessem oportunidade de propor minutas. **Entretanto, em suas origens, o sistema foi desenvolvido mais para resolver o problema da França, do Reino Unido e dos Estados Unidos, que, por vezes, competiam arduamente entre si para produzir a minuta que ganharia força**⁶² (Sievers; Daws, 2023, grifos nossos, tradução nossa).

Em arranjo político que muito se assemelha à lógica empreendida na Conferência de Berlim (1884-1885), quando as potências imperialistas acharam que a fórmula para se alcançar a paz seria dividir a África em colônias e combinar entre si quem ficaria com o que, os P3 entenderam que partilhar entre eles quase todos os temas do Conselho, deixando praticamente de fora os outros 10 membros seria uma solução razoável para garantir a efetividade do órgão em sua resposta a temas complexos de paz e segurança.

Atualmente, o Conselho de Segurança não divulga informação oficial sobre quem pode ser *penholder* e, de acordo com o que observamos na declaração da Irlanda no debate aberto

⁶² To many it has appeared that the predominance of penholding by the P3 has been intended to shut out other Council members, notably the E10, from having drafting opportunities. But in its origins, the system developed more to resolve the problem of France, the United Kingdom and the United States sometimes strenuously competing with each other to produce the draft that would gain traction.

sobre os métodos de trabalho do Conselho de Segurança em 2022, no relato do encontro da fórmula de Arria, promovido pela Rússia no mesmo ano, e em documentos da série telegráfica brasileira, não existe nenhuma regra explícita e consensualmente acordada para a definição de quais países deveriam ser os *penholders*.

Segundo informação compilada por Security Council Report (Imagem 6), atualmente os P3 são *penholders* ou *co-penholders* em 32 dos 45 temas. Esse número aumenta ainda mais quando consideramos a pauta relacionada à situação de países específicos: os P3 controlam 19 dos 27 dossiês⁶³. Os membros permanentes ocidentais do Conselho de Segurança detêm ainda o poder de propor, ou co-propor, resoluções sobre todas as missões de paz (*peacekeeping missions*) em andamento. Os P3 ainda compartilham o poder de proposição em mais 4 temas relacionados a países específicos e em 7 dos 12 dossiês temáticos. A título de comparação, o Japão, o país mais eleito como membro não permanente do Conselho de Segurança, só é *penholder* sobre os temas do Afeganistão e dos Métodos de Trabalho do Conselho.

Recentemente, em março de 2023, em carta dirigida ao presidente do Conselho de Segurança⁶⁴, o chanceler do Mali, embaixador Abdoulaye Diop, informou a rejeição do país africano ao direito da França de propor resoluções sobre o Mali, poder que detém desde 2012, no CSNU. A carta seguiu uma denúncia feita em 2022 ao Conselho de Segurança, de violação do seu espaço aéreo pela França, bem como “atos de agressão, subversão e desestabilização” (United Nations, 2023a). O pedido do Mali não foi atendido.

A Finlândia, em carta dirigida ao presidente do Conselho⁶⁵, em 16/02/2022, ao relatar *workshop* realizado para os novos membros do CSNU, informou que um país havia lamentado que o atual sistema de *penholdership* é um “de facto monopólio”, que não reflete adequadamente a participação dos E10 no Conselho e era também objeto de preocupação da maioria dos membros da ONU no Debate Anual Aberto sobre os Métodos de Trabalho do Conselho de Segurança. A referida carta também afirma que um Representante Permanente (RP) de um país africano pediu para que os *penholders* aumentassem sua cooperação com os países africanos membros do Conselho, sobretudo quando escrevessem resoluções sobre a África. Esse RP também observou o valor para a construção da paz da escuta dos países diretamente afetados por conflitos, permitindo a participação desses em encontros abertos,

⁶³ Consideramos o tema Oriente Médio, que versa sobretudo sobre a Palestina, como um assunto temático de um país. E de acordo com a tabela do SCR, consideramos que os EUA seja o *penholder* do tema, pois apenas em situações de grande números de mortes, resultantes de bombardeios israelenses, como o que ocorre desde outubro de 2023, outros membros propõe minutas de resolução sobre o tema.

⁶⁴ Carta disponível em inglês em: (United Nations, 2023a).

⁶⁵ Carta Disponível em inglês em: (United Nations, 2023a).

garantindo a execução da regra 37 dos procedimentos provisórios⁶⁶.

A ferida colonial permanece aberta. Após esse pedido de RP africano, registrado em carta da Finlândia ao presidente do CSNU, o RP do Gabão, em encontro de fórmula de Arria promovido pela Rússia⁶⁷, falou explicitamente que *we [the A3⁶⁸] would like to hold the pen to ensure the destiny of our peoples⁶⁹*. Não apenas França detém a iniciativa de propor intervenções militares em duas de suas ex-colônias, o Mali e a República Centr-Africana. A prerrogativa de ser *penholder* do Reino Unido nos assuntos que dizem respeito a Chipre e Sudão, ex-colônias inglesas, também segue a mesma lógica.

Essa prática informal de *penholdership*, juntamente com a prerrogativa de permanência no órgão, que os P3 têm, são fatores que contribuem para que as demandas anteriormente trazidas por membros não permanentes sejam apropriadas pelos P3, quando mandato dos E10 chega a seu termo. Um caso emblemático é o da agenda sobre mulheres, paz e segurança, que é também objeto da análise deste estudo. Apesar de a Namíbia ter tido o protagonismo de propor a resolução 1325, em 2000, três anos depois, por meio do acordo informal de cavalheiros entre os membros ocidentais e permanentes do CS (os P3), o Reino Unido foi estabelecido como *penholder* do tema e permanece desde então. Similarmente, o país que cuida do tema de violência sexual em situações de conflito é os EUA. O Reino Unido também foi o primeiro copresidente do Grupo Informal de Especialistas em Mulheres, paz e Segurança, em 2016, e como poderemos observar no capítulo seguinte, os ingleses não perderam o poder de influência nesse grupo.

É importante ressaltar, ainda, que o poder dos P3 como *penholder* vai além da prerrogativa de escrever uma primeira minuta sobre um determinado assunto, são eles que organizam encontros e debates sobre o tema do qual “são donos”, tendo também a prerrogativa de presidir esses encontros. De acordo com Gregory (2023), uma vez preparada a minuta, esta circula primeiramente entre os P3 e aliados próximos, angariado apoio, ela é informalmente apresentada a Rússia e China e, por último, ao resto do Conselho. Os E10 não costumam ter muito tempo para proporem emendas. Estas, inclusive, tendem a não ser bem-vistas quando um consenso entre os P5 já foi alcançado previamente, de acordo com a bibliografia consultada e

⁶⁶ Esta estabelece que “Any Member of the United Nations which is not a member of the Security Council may be invited, as the result of a decision of the Security Council, to participate, without vote, in the discussion of any question brought before the Security Council when the Security Council considers that the interests of that Member are specially affected, or when a Member brings a matter to the attention of the Security Council in accordance with Article 35 (1) of the Charter” (United Nations Security Council, 2021).

⁶⁷ Esses encontros serão melhor abordados no próximo tópico do capítulo.

⁶⁸ A3 são os três membros africanos não permanentes do CSNU em 2023: Moçambique, Gabão e Gana.

⁶⁹ Ver a gravação do encontro completo (United Nations, 2022a).

tema conversa informal realizada com diplomata brasileiro, que por duas vezes acompanhou o funcionamento do Conselho.

Imagem 6 - Presidentes de Órgãos Subsidiários e Penholders do Conselho em 2024

2024 Chairs of Subsidiary Bodies and Penholders					
COUNTRY-SITUATION OR THEMATIC MATTER	CURRENT PENHOLDER IN THE COUNCIL	CHAIR OF THE RELEVANT COUNCIL/SUBSIDIARY BODY	COUNTRY-SITUATION OR THEMATIC MATTER	CURRENT PENHOLDER IN THE COUNCIL	CHAIR OF THE RELEVANT COUNCIL/SUBSIDIARY BODY
Afghanistan	Japan	José Javier De La Gasca (Ecuador; 2023-24) 1988 Taliban Sanctions Committee	Syria	Switzerland leads on humanitarian issues	N/A
Armenia/Azerbaijan	France	N/A	Ukraine	There are no clear penholders on Ukraine. While Slovenia and the US may be considered political co-penholders and Ecuador and France humanitarian co-penholders, Russia has also drafted texts, and other members have been active in calling for meetings on the issue.	N/A
Bosnia and Herzegovina	Rotating on a monthly basis among members of the Contact and Drafting Group	N/A	Yemen	UK	Joonkook Hwang (Republic of Korea; 2024-25) 2140 Yemen Sanctions Committee
Burundi	France	N/A	West Africa, including the Sahel	Sierra Leone and Switzerland	N/A
Central Africa (UNOCA/LRA)	Mozambique and UK	N/A	Western Sahara	US	N/A
Central African Republic	France	Amar Bendjama (Algeria; 2024-25) 2127 CAR Sanctions Committee	Children and Armed Conflict	Malta	Vanessa Frazier (Malta; 2023-24) Working Group on Children and Armed Conflict
Central Asia (UNRCCA)	Russia	N/A	Counter-Terrorism (1267/1989/2253)	US	Vanessa Frazier (Malta; 2023-24) 1267/1989/2253 Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) (Daesh)/Al-Qaida Sanctions Committee
Colombia	UK	N/A	Counter-Terrorism (1373)	US	Amar Bendjama (Algeria; 2024-25) 1373 Counter-Terrorism Committee
Cyprus	UK	N/A	Counter-Terrorism (1566)	US	Amar Bendjama (Algeria; 2024-25) 1566 Working Group
Democratic Republic of the Congo	France	Michael Imran Kanu (Sierra Leone; 2024-25) 1533 DRC Sanctions Committee	International Residual Mechanism for Criminal Tribunals	Sierra Leone	Michael Imran Kanu (Sierra Leone; 2024-25) Informal Working Group on International Tribunals
DPRK (Non-proliferation)	US	Pascale Christine Baeriswyl (Switzerland; 2023-24) 1718 DPRK Sanctions Committee	Non-proliferation of Weapons of Mass Destructions (1540)	Ecuador	José Javier De La Gasca (Ecuador; 2023-24) 1540 Committee
Ethiopia/Tigray	N/A	N/A	Peace and Security in Africa	N/A	Pedro Comissário Afonso (Mozambique; 2023-24) Ad Hoc Working Group on Conflict Prevention and Resolution in Africa
Golan Heights (UNDOF)	Russia and the US	N/A	Peacekeeping	UK	Joonkook Hwang (Republic of Korea; 2024-25) Working Group on Peacekeeping Operations
Great Lakes Region	France	N/A	Protection of Civilians in Armed Conflict	UK	Switzerland and UK are co-chairs of the Informal Expert Group on Protection of Civilians
Guinea-Bissau	N/A	Carolyn Rodrigues-Birkett (Guyana; 2024-25) 2048 Guinea-Bissau Committee	Women, Peace and Security	UK on WPS, US on sexual violence in conflict	Sierra Leone and Switzerland 2242 Informal Expert Group on Women, Peace and Security
Haiti	US and Ecuador	Carolyn Rodrigues-Birkett (Guyana; 2024-25) 2653 Haiti Sanctions Committee	Working Methods	Japan	Kazuyuki Yamazaki (Japan; 2023-24) Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions
Iran (Non-proliferation)	US	N/A	Climate Change and Security	No clear penholder	Switzerland (2023-24), and Mozambique (2023-24) are co-chairs of the Informal Expert Group
Iraq	US on Iraq, UK on Iraq/Kuwait	Samuel Zbogor (Slovenia; 2024-25) 1518 Iraq Sanctions Committee			
Lebanon	France	Samuel Zbogor (Slovenia; 2024-25) 1636 Lebanon Sanctions Committee			
Libya	UK	Kazuyuki Yamazaki (Japan; 2023-24) 1970 Libya Sanctions Committee			
Libya-authorisations to inspect vessels on the high seas off the coast of Libya	France and Malta	N/A			
Mali	France	N/A (The 2074 Mali Sanctions Committee was terminated on 31 August 2023)			
Middle East (Israel/Palestine)	The US is often seen as the lead, but various other Council members have drafted recent proposals on the issue.	N/A			
Myanmar	UK	N/A			
Somalia	UK	Kimihito Ishikane (Japan; 2023-24) 2713 Al-Shabaab Sanctions Committee			

Fonte: (Security Council Report, 2024).

2.2.3 Órgãos Subsidiários e Grupos de Trabalho Informais

De acordo com o art. 29 da Carta da ONU, o Conselho de Segurança tem o poder de estabelecer órgãos subsidiários, para auxiliar no trabalho do órgão. Atualmente, existem 12 desses órgãos, que tratam de temas relacionados à manutenção da paz e da segurança, mas também sobre os métodos de trabalho do próprio Conselho que, como vimos, necessita evoluir em termos de transparência, controle de legalidade, democracia e representatividade. De acordo com informação oficial, o Conselho de Segurança conta atualmente com 4 categorias de órgãos subsidiários: comitês; operações de manutenção da paz e missões políticas; cortes e tribunais internacionais; um órgão consultivo, a Comissão de Peacebuilding. Entretanto, assim como existem sessões formais e informais, existem órgãos subsidiários e grupos de trabalho, seguindo estes a mesma lógica da informalidade e do registro aleatório de informações sobre as atividades

e regras de procedimento dos grupos de trabalho.

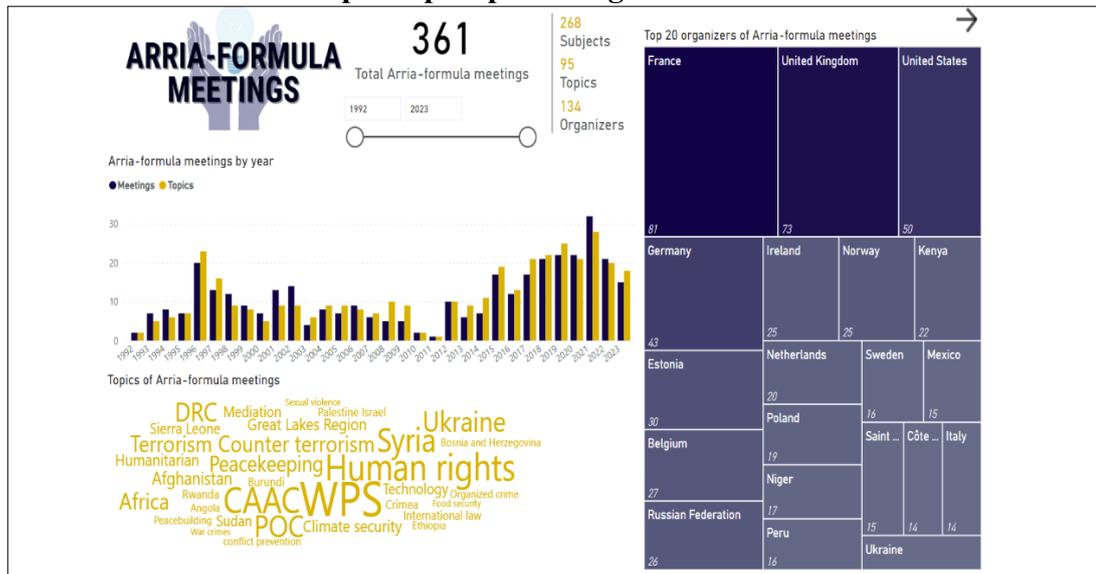
Nesse sentido, não existe nada a respeito do “Grupo Informal de Especialistas sobre Mulheres, Paz e Segurança” na página do Conselho sobre seus órgãos subsidiários, nem na página sobre seus grupos de trabalho, apesar de esse grupo ter tido sua criação prevista pela Resolução 2242/2015, de ele se reunir periodicamente desde 2016 e de seus encontros serem registrados em documentos oficiais do Conselho de Segurança. Dessa forma, é possível saber sobre a existência do grupo e acompanhar os temas que têm sido discutidos, mas não existe nenhuma informação oficial e pública sobre quem compõe esse espaço e quais são as regras procedimentais, inclusive de ingresso, daquele grupo. Quando da sua criação, o grupo foi presidido pelo Reino Unido, que acumulou as funções de *penholder* e *chair* no mesmo tema. Em 2023, o grupo é presidido por dois membros não permanentes, Suíça e EAU.

2.2.4 A aproximação do Conselho de Segurança da ONU com a sociedade civil: “Os encontros da fórmula de Arria” e Os Debates Abertos

Além dos órgãos subsidiários e dos grupos de trabalho informais, a partir de 1992, devido à iniciativa do então presidente do Conselho de Segurança, o RP da Venezuela, Diego Arria, foram instituídos encontros informais entre especialistas de Organizações Não-Governamentais, membros da sociedade civil e membros do Conselho sobre situações analisadas pelo UNSC. Esses encontros acontecem fora das salas do Conselho e, apesar do número, título do encontro e país organizador permanecer registrado na página oficial do Conselho, nenhum registro ou relato sobre o que foi discutido nesse encontro é mantido, a não ser em alguns casos específicos, quando esses encontros são filmados pela *UN Web TV*.

Apesar de ter sido fruto da ideia de um diplomata venezuelano, entre 1992 e 2023, França e Reino Unido se estabeleceram como os principais organizadores desses encontros. Nesse período, foram 361 encontros, desses 81 convocados pela França e 73 pelo Reino Unido (United Nations Security Council, 1992-2023). O principal tema discutido foi a agenda MPS, objeto de 34 consultas entre 2000 e 2023 (United Nations Security Council, 1992-2023). Percebe-se, dessa forma, que ao longo do tempo o Reino Unido foi se apropriando da pauta MPS e se tornou o principal organizados desses debates, tendo participado na organização de 41% de todos os encontros sob a fórmula de Arria a respeito do tema.

Imagem 7 - Os Encontros da Fórmula de Arria, de 1992 a 2023, de acordo com o tema e principais países organizadores



Fonte: (United Nations Security Council, 1992-2023).

2.3 Conclusão do capítulo

Em conclusão, observa-se que o Conselho de Segurança é uma arena extremamente política, onde o convencimento e a negociação são mais importantes do que as normas jurídicas. As normas que regulam os métodos de trabalho do Conselho revelam transitoriedade, falta de transparência e, principalmente, submissão aos interesses políticos vitoriosos. Essas deficiências são especialmente preocupantes quando compreendemos o grande poder criativo do CSNU de dizer o direito, pois além de proferir normas vinculantes, é ele quem decide o que deve ser considerado como uma ameaça à paz e à segurança internacional, criando e definindo, dessa forma, o que representa e o que não representa uma ameaça, quando, como e em que territórios haverá uma intervenção militar e/ou serão aplicadas sanções de natureza econômica, sendo o Conselho o árbitro de sua própria competência. Sabe-se também, desde o caso *Lockebier*, que o controle externo de legalidade das resoluções do Conselho não é exercido por nenhum outro órgão internacional, nem mesmo pela Corte Internacional de Justiça.

A capacidade de articulação para a formação de novos consensos e o ‘saber navegar’ nesse ambiente, que muitas vezes se assemelha a um campo minado, parece ser fundamental para os E10 que, há muito custo, exercem alguma influência nesse órgão e nunca deixam de apontar suas práticas coloniais⁷⁰. O Conselho é, dessa forma, um espaço de poder desigual,

⁷⁰ Em junho de 2022, a Irlanda proferiu declaração conjunta, em nome de todos os E10, dirigindo-se ao presidente do Conselho para demandar maior coordenação do UNSC com os principais órgãos da ONU, notadamente a Comissão de Peacebuilding; a implementação da Nota Presidencial 507 sobre métodos de trabalho do Conselho;

caracterizado pelo poder agigantado dos P5, e, principalmente, dos P3, mas em disputa permanente. A estrutura do Conselho convida quem está ali a mais tempo a conhecer melhor seus segredos e a dominar os métodos que podem ser utilizados para se alcançar determinados objetivos. Ainda que os E10 consigam influenciar as pautas do Conselho e trazer novas demandas, como foi o caso da agenda Mulheres, Paz e Segurança, trazida pela Namíbia e com forte apoio de Jamaica e Bangladesh, a transitoriedade da sua condição de membro não permanente implica que os mesmos que sempre estão lá se apropriem dessas pautas, como também é o caso da agenda MPS, onde Reino Unido é *penholder* do tema e EUA é *penholder* das proposições sobre violência sexual.

Simultaneamente a essa realidade, a partir dos anos 2000, presenciamos a ampliação de competências do CSNU, a substituição do conceito de segurança internacional (entre nações) pelo conceito de segurança humana, o que, por sua vez, trouxe duas principais consequências:

- a) o aumento de poder desse órgão para legislar e intervir em temas antes não considerados como de sua jurisdição, o que transformou o Conselho em uma espécie de “super legislador de todos os temas”;
- b) a transversalização da questão de gênero e a adoção de uma perspectiva de gênero em todos os debates sobre segurança. A influência do debate de gênero no conceito de segurança humana está explícita no documento da Comissão de Segurança Humana. Também chama atenção no mesmo documento a ausência do debate racial.

Entendemos o aumento de poder do Conselho como um incremento de seu poder discursivo e não real, uma vez que sua capacidade de normalização dos conflitos, como poder regulador que previne e implementa soluções pacíficas de controvérsias, parece ser diminuída à medida que suas competências são ampliadas, haja vista o número de ameaças à paz que se multiplicam.

Dessa forma, percebemos que a ampliação de competências do Conselho de Segurança, incluindo a adoção de uma perspectiva de gênero nos debates de segurança, não foi

a transmissão de informações e de documentos do conselho, atuais e passados, para os E10; a necessidade de adoção de “lentes de gênero” nos esforços para avançar os métodos de trabalho do UNSC (há um silêncio constrangedor sobre a questão racial nesse documento); a necessidade de adoção de critérios objetivos e transparentes no Comitê de Sanções; a necessidade de os penholders interagirem mais com os comitês, órgãos subsidiários e grupos de trabalho; a lembrança de que nenhum país está acima da Carta da ONU; o pedido de respeito de propostas de consenso, feitas por membros não permanentes; a restrição do uso do veto, sobretudo em conflitos que geram graves crises humanitárias; o compartilhamento do poder de ser penholder; a explicação objetiva e baseada em evidências sobre a aplicação de sanções em pessoas e instituições.

concomitante com a democratização do órgão, com o aumento de sua transparência e de sua representatividade. Este é o contexto no qual o debate sobre gênero e segurança se desenvolve e muito pouco ou nada se fala sobre raça ou ainda sobre suas interseccionalidades com gênero. A partir de agora iremos observar como se deu a atuação da Suécia como membro não permanente do Conselho de Segurança, entre 2017 e 2018, período mais recente no qual o país nórdico ocupou um assento nesse fórum, e o desenvolvimento da sua política externa feminista. Se esse país foi capaz de implementar modificações e como essas foram absorvidas pelo órgão posteriormente. Por fim, o terceiro capítulo irá analisar a perspectiva de gênero construída no Conselho de Segurança, a partir do olhar do feminismo negro.

Devido à ausência de transparência, a metodologia de observação do material produzido pelo CSNU ficou restrita aos relatórios anuais do Conselho, apresentados à Assembleia Geral, às propostas de resoluções e às resoluções adotadas, às declarações presidenciais, às declarações à imprensa e às transcrições dos encontros formais que foram registrados. Como vimos, as sessões onde as decisões são efetivamente tomadas ocorrem quase sempre de portas fechadas e são informais, onde nenhum registro é feito. No que se refere aos documentos do governo sueco, foram analisados documentos públicos e foi dada preferência ao período de 2014-2018, que refletem e coincidem com o período de disputa da Suécia para um mandato no Conselho de Segurança e o início do governo Löfven, período no qual a política externa feminista sueca foi efetivamente gestada e elaborada.

Nesse sentido, o que essa dissertação se propõe a responder nos próximos capítulos é se a política externa feminista sueca conseguiu que a participação das mulheres nesse fórum permeasse e de alguma forma transformasse os consensos estabelecidos sobre segurança. Ou, se, contrariamente, é o discurso sobre segurança que exerce maior influência e permeia a política externa feminista sueca?

3 A POLÍTICA EXTERNA FEMINISTA SUECA NO UNSC: AVANÇANDO A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA

Em primeiro de janeiro de 2017, a Suécia iniciou seu quarto mandato no Conselho de Segurança da ONU. O país escandinavo foi eleito membro não permanente do UNSC por quatro vezes: 1957-1958, 1975-1976, 1997-1998, 2017-2018⁷¹. O último período, objeto de análise deste estudo, coincide com a época de execução da política externa feminista desse país (2014-2022). A Suécia disputou, em 28 de junho de 2016⁷², uma das duas vagas destinadas ao seu grupo regional⁷³, com Itália e Países Baixos, em uma eleição na qual o país nórdico foi eleito em primeiro turno, enquanto Itália e Holanda, devido a sucessivos empates, dividiram o mandato, permanecendo no Conselho a primeira, no ano de 2017, e a segunda, em 2018. Bolívia, Etiópia e Cazaquistão também foram eleitos em seus respectivos grupos⁷⁴ para o mesmo período. Consta-se, primeiramente, que o biênio de 2017-2018, analisado por este estudo, consistiu em uma época de excepcional convergência e de oportunidades para o grupo da “Europa Ocidental e Outros”, uma vez que ao invés de dois representantes, esse período contou com três desse mesmo grupo.

O governo sueco anuncia, no primeiro discurso da chanceler Margot Wallström frente ao parlamento, em 11 de fevereiro de 2015, que “a participação das mulheres em processos decisórios deve ser fortalecida em países em paz, países em conflito e em países que estão em reconstrução” (Suécia, 2015, p.10). Dessa forma, antes mesmo de desenvolver o que viria a ser uma política externa feminista, Wallström sinaliza que um dos pilares dessa nova política será a implementação de uma das diretrizes da Agenda Paz, Mulheres e Segurança, a promoção da participação significativa das mulheres em processos de promoção da paz. Percebe-se, dessa forma, a grande influência dessa agenda na construção e na formulação da primeira política externa feminista do mundo, de modo que, para avaliar a execução da PEF sueca no Conselho de Segurança, faz-se necessário, primeiramente realizar breve apresentação crítica da Agenda WPS.

⁷¹ O Brasil, em comparação, foi eleito 11 vezes como membro não permanente do UNSC, para os biênios de: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011, 2022-2023. Apenas o Japão supera o Brasil, tendo sido eleito doze vezes para o Conselho de Segurança da ONU.

⁷² De acordo com a resolução 68/307 da Assembleia Geral das Nações Unidas (2014), de 18 de setembro de 2014, as eleições de membros não permanentes do Conselho de Segurança e do ECOSOC devem ocorrer cerca de seis meses antes dos novos membros iniciarem o mandato.

⁷³ Europa Ocidental e Outros

⁷⁴ São eles: América Latina e Caribe; África e Ásia e Pacífico, respectivamente

3.1 A Agenda Mulheres, Paz e Segurança: breve histórico, tensões e possibilidades

Em 8 de março de 2000, o então presidente do Conselho de Segurança, o embaixador bangladês Anwarul Karim Chowdury, anunciou, por meio de uma nota à imprensa, que a igualdade de gênero estava irremediavelmente vinculada à paz⁷⁵. Cerca de 7 meses após essa Nota, em 31 de outubro de 2000, o Conselho de Segurança, sob a presidência da Namíbia, aprovou, por unanimidade, a resolução 1325. Trata-se, hoje, do documento mais célebre e conhecido do Conselho de Segurança, traduzido para mais de 100⁷⁶ idiomas e que deu início à Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança. O grande número de traduções, para línguas como crioulo, bósnio, igbo (Nigéria), krio (Serra Leão), kikongo (RDC), compôs a estratégia da WILPF, sediada em Nova York, para possibilitar o mais amplo conhecimento desse documento às mulheres que vivem em zonas de conflito. Atualmente, essa agenda é composta por 11 resoluções⁷⁷ do UNSC.

Para Balbino (2022), a agenda Mulheres, Paz e Segurança representa a assimilação verdadeiramente transversal do princípio da igualdade de gênero em todo o trabalho da ONU, sendo a Resolução 1325 “o primeiro documento vinculante⁷⁸ do CSNU sobre o impacto específico e desproporcional dos conflitos armados sobre mulheres” (Balbino, 2022, p. 26). Todos os meses de outubro, mês no qual é celebrado o aniversário da Resolução 1325 (2000), é aberto debate sobre mulheres, paz e segurança no Conselho.

Saudada, portanto, pela maior parte da doutrina como uma agenda progressista e com a capacidade de transformar velhas práticas e consensos no Conselho de Segurança (Balbino, 2022; Davies; True, 2019), órgão no qual o *ethos* masculinista e militarista tem se mostrado dominante, este tópico propõe-se a apresentar brevemente essa agenda e a avaliar se e de que forma ela pode ser transformadora.

De acordo com Eichler (2014, p.81), “a relação entre masculinidade e militarismo é construída e mantida com o propósito de realizar guerras [...] Embora os homens não sejam inerentemente militaristas, a masculinidade militarizada é um aspecto central para a

⁷⁵ Press Release SC/6816. *Peace inextricably linked with equality between women and men says security Council, In International women's day statement* (United Nations, 2000).

⁷⁶ Informação disponível em: <http://www.peacewomen.org/1325inTranslation/index.html>

⁷⁷ São elas: 1325 (2000); 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009); 1960 (2010); 2106 (2013); 2122 (2013); 2242 (2015); 2467 (2019); 2493 (2019); 2538 (2020).

⁷⁸ Esta dissertação não entende a UNSCR 1325 nem as resoluções que deram continuidade a essa agenda como documentos vinculantes, pois não foram adotadas sob o capítulo VII da Carta da ONU. Nesse sentido, ver o ponto “2.1 Paz, Segurança, Guerra e Necropolítica: a transmutação dos conceitos em um mundo cada vez mais em descompasso com as instituições que pretendem regulá-lo” do capítulo anterior.

perpetuação da violência nas relações internacionais” (tradução nossa)⁷⁹. Espelhando muitas vezes a composição (maioria de homens) e os valores associados à masculinidade, que são enaltecidos nas instituições militares, a diplomacia ainda é um reduto masculino na maior parte do mundo (Kobo, 2015) e o Conselho de Segurança, até 2003, teve apenas duas mulheres embaixadoras, de todos os 88 embaixadores que haviam passado pelo órgão até então (Wilpf, 2003 *apud* Otto, 2010, p. 251). A própria Suécia, cujo um dos pilares de sua política externa feminista era a representação de mais mulheres na diplomacia, não designou uma mulher como Representante Permanente no Conselho de Segurança, no período de 2017-2018, mas sim o embaixador Olof Skoog.

Sobre o reconhecimento desse órgão como um locus privilegiado do militarismo, basta observar que a tradicional resposta do Conselho para problemas de violação da paz são intervenções militares, ainda que essas sejam parte de missões de paz multidimensionais, pois envolvem, em menor número, outros profissionais, além de militares e policiais. Otto (2010) demonstrou preocupação, a partir de uma perspectiva feminista, com o problema apontado no primeiro capítulo desta dissertação, o aumento das competências do Conselho, sem a respectiva democratização do órgão, justamente pela possibilidade da expansão do militarismo e da militarização: “Entretanto, a partir de uma perspectiva feminista, esses novos desenvolvimentos [relativos à Agenda WPS] não chegaram perto de abordar o problema de que um mandato ampliado do UNSC representa a perspectiva de que o militarismo seja ainda mais expandido em nossa vida cotidiana”⁸⁰ (Otto, 2010, p. 253, tradução nossa). A questão entre militarismo e masculinidades é, entretanto, complexa, como nos ensina hooks (2015), homens e mulheres são responsáveis pela sociedade militarizada em que vivemos, embora exercendo nossos papéis diferentemente.

O debate sobre masculinidade, racismo e militarismo será melhor desenvolvido no próximo capítulo. Por ora, nos limitaremos a realizar breve apresentação da Agenda WPS, analisando a possibilidade de esta ser impulsionadora de transformações dentro do Conselho.

⁷⁹ “the link between masculinity and the military is constructed and maintained for the purposes of waging war [...] While men are not inherently militaristic, militarized masculinity is central to the perpetuation of violence in international relations”.

⁸⁰ “However, from a feminist perspective, these new developments did not come close to addressing the problem that the Security Council’s enlarged mandate presented the prospect that militarism will be extended into even more aspects of our everyday lives”

3.1.1 Breve histórico da UNSCR 1325

Apesar de a agenda Mulheres, Paz e Segurança não ser vinculante, do ponto de vista jurídico, 107 países já adotaram pelo menos um Plano Nacional de Ação para implementá-la⁸¹. A resolução fundante dessa Agenda, UNSCR 1325, além de ser o primeiro documento do Conselho a não definir as mulheres, ao lado de crianças, apenas como a parte mais frágil e como meras vítimas das guerras, reconhece que essas impactam mulheres e meninas de formas distintas e estabelece quatro pilares de ação:

- a) Ampliar o papel das mulheres na prevenção de conflitos armados;
- b) Aumentar a participação das mulheres nos processos de *peacemaking* e *peacebuilding*;
- c) Proteger os direitos das mulheres em situação de conflito e pós-conflito;
- d) Reconhecer as necessidades específicas das mulheres durante a repatriação, o reassentamento, a reabilitação, a reintegração e a reconstrução pós-conflito.

Radhika Coomaraswamy (Unwomen, 2015), a principal autora do relatório da ONU sobre a implementação dessa agenda, *Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 (2000)*, sintetizou com clareza a mudança de paradigma empreendida:

Frequentemente, as mulheres são retratadas ao lado de crianças, seja em fotografias ou em páginas de relatórios, e elas são quase que universalmente representadas como indefesas e vítimas vulneráveis. Essa representação tem influenciado as políticas públicas e as práticas. Nossas mais urgentes intervenções para prestar assistência a mulheres e meninas em situação de crise têm como foco a proteção delas e não o seu empoderamento. Elas dificilmente serão consultadas a respeito da formulação dos programas, muito menos envolvidas como parceiras [da ação]. Foi apenas recentemente que a comunidade internacional prestou alguma atenção à liderança das mulheres nos comitês dos campos, à sua inclusão nas avaliações participativas e ao envolvimento deliberado delas em programas de empoderamento, para que possam ajudar melhor a si próprias e aos outros e reivindicar os seus direitos⁸² (Unwomen, 2015, p. 86, tradução nossa).

⁸¹ O Brasil, por exemplo, adotou o seu primeiro plano em 2017 e o segundo em 2023. A Suécia já redigiu três planos, em 2006, 2009 e 2016. O seu último plano coincidiu com o ano de sua eleição para o Conselho de Segurança da ONU e vigeu até 2020 (National Action Plans: at a Glance, 2024).

⁸² “Frequently, women are portrayed alongside children, either in pictures or in the pages of reports, and they are almost universally shown as defenseless and vulnerable victims. This has had an effect in policy and in practice. Our most urgent interventions to assist women and girls in crisis situations are focused on their protection rather than their empowerment. They are unlikely to be consulted on programme design, let alone engaged as partners. It is only relatively recently that the international community has paid some attention to women’s leadership in camp committees, women’s inclusion in participatory assessments and women’s deliberate engagement in

Tamanha reviravolta foi devida, principalmente, ao ativismo de organizações feministas, organizadas em ONGs, com destaque para o Escritório da Liga Internacional de Mulheres para a Paz e a Liberdade (Women's International League for Peace and Freedom's Office in New York – WILPF-UM⁸³), cuja sede é em Nova York, e a *GO Working Group on Women Peace and Security*, que atuou como protagonista em uma coalizão de ONGs. Segundo Otto (2010), inicialmente em 2000, a *NGO Working Group* era composta pela *International Alert*, *Amnesty International*, *Women's Commission for Refugee Women and Children*, *WILPF*, *The Hague Appeal for Peace*⁸⁴. Enquanto as duas primeiras têm sua sede em Londres, as três últimas são baseadas em Nova York. Ainda de acordo com Otto (2010), a ideia de influenciar o Conselho na adoção de um documento sobre Mulheres, Paz e Segurança havia sido fermentada em 1998, na 42ª Sessão da Commission on the Status of Women (CSW). A primeira minuta da resolução 1325 foi feita pela *NGO Working Group*, o que deu a esta enorme influência em relação ao conteúdo daquela. Após a elaboração da minuta, a mesma ONG preparou pontos de conversação e realizou campanha entre Agências da ONU, membros do Conselho e outras ONGs relevantes para o processo.

Se a sociedade civil que se mobilizou e se articulou para a aprovação da resolução 1325 advinha, principalmente, de Nova York e Londres, os países do Conselho mais empenhados para a aprovação daquela eram do Sul Global, tendo o apoio de um P3, o Reino Unido, e de dois membros não permanentes do Norte Global, o Canadá e os Países Baixos. Segundo Balbino (2022), durante a presidência de Bangladesh no Conselho de Segurança, o país asiático havia proposto projeto de resolução a respeito da participação das mulheres em processos de paz, que não foi adotado por enfrentar forte resistência dos P5. Contudo, apesar de exercerem enorme poder no UNSC, os membros permanentes nem sempre conseguem evitar que algumas mudanças aconteçam. O embaixador bangladês Chowdury encontrou na embaixadora e

empowerment programmes so they can better assist themselves and others and claim their rights”

⁸³ A organização foi criada em 1915, como um dos principais segmentos do Congresso de Mulheres de Haia. Em plena Guerra Mundial, o encontro foi organizado para pensar em estratégias para pôr fim ao conflito. Participaram do Congresso 1.136 mulheres de 11 países europeus (Áustria, Bélgica, Reino Unido, Canadá, Dinamarca, Alemanha, Hungria, Itália, Países Baixos, Noruega e Suécia) e dos EUA. Entre 1915 e 1919, a organização era denominada Comitê Internacional de Mulheres para a Paz Permanente (International Committee of Women for Permanent Peace), passando a se chamar “Liga Internacional das Mulheres para a Paz e a Liberdade” a partir de então. O Congresso de Haia de 1915 é considerado pela doutrina como a origem do movimento internacional de mulheres pela paz (Balbino, 2022; Otto, 2018), precedendo a criação da ONU e da Liga das Nações. Observa-se, contudo, a exclusiva presença de mulheres representantes de países da Europa e dos EUA na constituição de uma agenda feminista para a paz.

⁸⁴ Atualmente, compõem a *NGO Working Group on Women, Peace and Security* 18 ONGs (*Working Group On Women, Peace And Security*, 2024). A diversidade geográfica e regional não foi ampliada, visto que todas as ONGs pertencem ao Norte Global e a grande maioria tem sua sede nos EUA, principalmente em Nova York. Apenas a Oxfam, que é uma ONG de origem inglesa, tem atualmente sua sede em Nairóbi.

representante permanente (RP) da Jamaica, Patrícia Durrant, e no RP da Namíbia, Theo-Bem Gurirab, incansáveis aliados para impulsionar essa pauta dentro do Conselho (Otto, 2010). Foi assim que, em 23 de outubro de 2000, a Jamaica organizou o primeiro encontro de Fórmula de Arria com o tema “Mulheres Paz e Segurança”⁸⁵. Pela primeira vez, representantes de ONGs e mulheres que militam pela paz em zonas de guerra dialogaram com os membros do Conselho na sala de conferências desse. Isha Dyfan da WILPF- Serra Leoa, Luz Mendez da União Nacional de Mulheres Guatemaltecas, Faiza Jama Mohamed da Equality Now e Ininge Mbikusita Mohamed da federação Africana do Movimento de Mulheres para a Paz foram alguma das mulheres que preparam declarações e, pela primeira vez, exerceram seu direito de fala naquele espaço. No dia seguinte, um debate aberto sobre o mesmo tema foi organizado, no qual países não membros do Conselho foram convidados. Nessa ocasião, mais de quarenta Representantes Permanentes de países em todos os continentes do globo proferiram declarações de apoio a uma proposta de resolução que incorporasse a perspectiva de gênero no trabalho do UNSC (Otto, 2010).

Também em outubro de 2000, a Namíbia exercia a presidência e seu primeiro mandato no Conselho, entretanto, o país tinha experiência relevante para compartilhar sobre o tema de paz, segurança e inclusão de mulheres, pois havia 10 anos que o Grupo de Assistência das Nações Unidas à Transição (UNTAG) tinha concluído suas atividades e deixado “legado de igualdade entre mulheres e homens para a sociedade namibiana” (Balbino, 2022, p.73). Em maio, o país africano organizou juntamente com o Department of Peacekeeping Operations (DPKO) o seminário *Mainstreaming a Gender perspective in Multidimensional Peace Support Operations*, na capital namibiana. Do evento, resultou a Declaração e o Plano de Ação de Windhoek, que demandava a igualdade de gênero como princípio fundamental de toda e qualquer missão de paz, com a finalidade de que a efetividade dessa pudesse ser observada. De acordo com Balbino (2022), a delegação da Namíbia pretendia propor uma resolução em consonância com o conteúdo do Plano de Ação de Windhoek, ou seja, restrita ao tema da igualdade de gênero nas missões de paz. Segundo Otto (2010), a NGO Working Group logrou apresentar sua minuta e convencer a Namíbia de que a ocasião era propícia para uma agenda mais ampla, que não se restringisse a missões de paz, mas que afirmasse o amplo papel das mulheres em todos os processos de promoção, prevenção e negociação da paz. Uma semana após a realização do Primeiro Debate Aberto sobre Mulheres, Paz e Segurança e a grande manifestação de apoio por parte de vários países das Nações Unidas, a resolução 1325 foi

⁸⁵ A transcrição completa do encontro está disponível no documento S/PV.4208

aprovada por unanimidade no dia 31 de outubro de 2000, sob os aplausos de espectadores que assistiam a sessão.

3.1.2 *A Agenda Mulheres, paz e Segurança: Tensões entre militarismo, imperialismo e a incorporação da perspectiva de gênero*

Em 23 anos de construção e implementação da agenda WPS, muito foi debatido sobre suas potencialidades e sobre suas mais notáveis ausências. A literatura sobre o tema questiona se essa agenda é capaz de transformar efetivamente as práticas do Conselho, de modo a incorporar efetivamente a perspectiva de gênero nessa instituição, ou, se a luta internacional de longa data pela paz de organizações feministas, majoritariamente de mulheres brancas e localizadas no Norte Global, não se tornou cativa da linguagem e da perspectiva militarizada, pouco transparente, sem controle externo e pouco democrática do Conselho de Segurança.

Davies e True (2019) concebem a Agenda Mulheres, Paz e Segurança como parte do que elas denominam de “feminismo pragmático”:

A política entre os Estados exigiu que fossem feitas transações em algumas das revoluções feministas necessárias para transformar a política global. *A maior transação foi feita entre uma abordagem feminista, baseada em direitos, que defende a participação igualitária das mulheres na paz e na segurança e se opõe a soluções militares, e uma abordagem instrumental, que vê a igualdade de gênero como um meio para atingir os fins da segurança, estabilidade e eficácia militar* (Davis; True, 2019, p. 5, grifos nossos)⁸⁶.

Ambas as autoras, que se auto-incumbiram da missão de organizar um Manual sobre o tema, publicado pela Oxford, argumentam que o “feminismo pragmático”, ao buscar “soluções de compromisso”, ao invés de uma revolução feminista, seria muito mais apropriado para debater questões de segurança internacional e gênero no CSNU, uma vez que “o progresso gradual pode gerar mais soluções duradouras para problemas intratáveis do que a revolução” (Davis; True, 2019, p. 5). As cientistas políticas não se preocuparam em explicar quais são as revoluções feministas que estariam sendo abandonadas, como e o porquê. São nos arquivos da WILPF, e no pensamento de autoras como Gibbings (2004, 2011) e Otto (2010, 2017) que vamos encontrar algumas respostas.

⁸⁶ . Politics among states has required compromise on some of the feminist revolutions required to transform global politics. A major compromise is between a feminist, rights-based approach that advocates for women’s equal participation in peace and security and opposes military solutions, and **an instrumental approach that sees gender equality as a means to the ends of security, stability and military effectiveness**

Antes da aprovação da resolução 1325, uma de suas maiores defensoras e promotoras, a WILPF, possuía intensa militância anti-militarista (Gibbings, 2004, 2011; Otto, 2010, 2018ab), tendo proposto, durante várias décadas, a redução do orçamento e dos gastos militares, a completa interrupção de testes em armas nucleares e o fim do comércio de armas. Em documento produzido para a 43ª sessão da CSW, em 1999, a liga afirmava que:

Quando apenas um quarto das atuais despesas com o orçamento militar é necessário para erradicar todos os desafios de saúde, sociais, políticos, econômicos e ambientais que a humanidade enfrenta, os temas complexos da paz tornam-se urgentemente relevantes. O militarismo, o comércio de armas e a economia permanentemente voltada para a guerra, que no final dos anos 1990 drenou 780 bilhões [de dólares] por ano da economia global, contribui para a normalização da violência, a produção cultural de papéis de gênero, pobreza e degradação ambiental – claramente afetando cada uma das 12 áreas críticas, que concernem a Plataforma de Ação de Pequim⁸⁷. (WILPF-UN Archives, WILPF-UN office, New York *apud* Gibbings, 2011, p. 536, tradução nossa).

Apenas um ano antes do estabelecimento da Agenda WPS, a Liga defendia o completo cessamento dos gastos militares, o que não encontrou amparo no Conselho de Segurança, no âmbito do debate sobre Mulheres, Paz e Segurança, de forma que a WILPF mudou seus objetivos e seus discursos. Essa mudança teria sido parcial, uma vez que, de acordo com Otto (2010), a WILPF dividiu suas operações em dois grandes projetos. A implementação da Agenda WPS tornou-se o projeto *PeaceWomen*, enquanto a participação em fóruns da ONU voltados para o desarmamento converteu-se no projeto *Researching Critical Will*. A fratura interna da Liga é formada a partir do momento em que esta logra estabelecer diálogo com o Conselho e passa a exercer certa influência sobre este. O Conselho mostra-se impermeável ao discurso anti-militarista e desarmamentista, que havia caracterizado a ONG por quase um século, desde 1915, quando o Congresso de Mulheres de Haia tem lugar. Dessa forma, nenhuma das 11 resoluções que compõem a agenda WPS sequer mencionam os termos “militarismo” ou “militarização”.

As resoluções 1325 (2000), 1820 (2000), 1888 (2009), 1889 (2009), 2106 (2013), 2122 (2013), 2467 (2019) e 2493 (2019) apenas trazem a perspectiva do desarmamento no momento pontual do pós-conflito⁸⁸. De modo que países que não estão em conflito e, portanto, não são suscetíveis a sofrerem uma intervenção do CSNU, não seriam nunca tocados pela obrigação do

⁸⁷ When only one quarter of current military spending is necessary to eradicate all health, social, political, economic and environmental challenges faced by humanity, the complex issues of peace are urgently relevant. Militarism, arms trade and the permanent war economy that in the late 1990s drains 780 billion per year from the global economy, contributes to normalization of violence, the cultural production of gender roles, poverty, environmental degradation – clearly affecting every one of the 12 Critical Areas of Concern of the Platform For Action of Beijing

⁸⁸ A redação, inclusive, dada a todas essas resoluções é sempre a mesma: “disarmament, demobilization and reintegration programs”.

desarmamento, podendo continuar a exportar armas e a contribuir para o crescimento da militarização das sociedades em todo o mundo, garantindo, portanto, a perenidade dos conflitos armados, conforme observado pelos dados apresentados no capítulo anterior.

É interessante observar também que apenas a resolução 1325 faz menção à Carta da ONU, quando, em seu parágrafo 14, estabelece que quando o Conselho adotar medidas que não incluam o uso da força (art. 41 da Carta de São Francisco), ele deve levar em consideração o possível impacto dessas medidas na população civil, sobretudo em mulheres e meninas. Estranhamente, não existe recomendação parecida, referente ao artigo 42, para que esse mesmo cuidado seja observado quando o Conselho fizer o uso da força. Por fim, nenhuma das onze resoluções faz menção ao artigo 26 da Carta da ONU, o qual prescreve a necessidade de se estabelecer um sistema de regulação de armas. Houve, entretanto, tímido avanço em relação ao tema, a partir de 2013. As resoluções 2106 (2013), 2122 (2013) e 2467 (2019) fazem referência, em seu preâmbulo, ao Tratado sobre Comércio de Armas, adotado em 2 de abril de 2013, enfatizando o art. 7(4) do referido instrumento internacional. Esse proíbe os Estados de exportarem armas para países onde haja risco dessas serem empregadas em atos de violência baseados no gênero ou em atos de violência contra mulheres e meninas. A UNSCR 2242 (2015) também faz uma referência indireta a esse tratado ao encorajar, em seu parágrafo 15, os Estados a combaterem o tráfico ilícito de armas pequenas e leves.

Quando comparamos o texto das 11 resoluções do Conselho de Segurança que conformam a Agenda WPS com os compromissos assumidos na Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995), no que diz respeito às questões relativas ao desarmamento, surge um sentimento de decepção e uma sensação de retrocesso, pois percebemos que as principais demandas de Pequim relativas a esse tópico não foram em absoluto incorporadas à Agenda Mulheres, Paz e Segurança. O objetivo estratégico E.2 daquela, “Reduzir Gastos Militares Excessivos e Controlar a Disponibilidade de Armas”, propõe ações como:

levando em consideração questões de segurança nacional, **a conversão de recursos militares e de indústrias correlatas para o desenvolvimento de atividades com fins pacíficos**; [...] “redução dos gastos militares, incluindo os gastos globais nesse tema, o comércio e o investimento na produção e aquisição de armas, levando em consideração requerimentos de segurança nacional, **de modo que essa mudança possibilite a alocação de fundos adicionais para o desenvolvimento social e econômico, em particular para o avanço da mulher** (Unwomen, 1995, p. 98, grifos nossos).

No estudo que a ONU lançou sobre a implementação da UNSCR 1325, Coomaraswamy afirma que “Mulheres, Paz e Segurança é sobre prevenir guerras, não tornar estas mais segura

para as mulheres” (Unwomen, 2015, p. 191). Questionamo-nos, contudo, como o objetivo de evitar guerras seria, de fato, a razão de ser dessa agenda, quando o desarmamento não é mais um fim a ser perseguido? Quando discussões sobre desigualdades estruturais e persistentes que afetam as mulheres, como a desigualdade de raça, de classe e a geopolítica das relações centro-periferia do sistema mundo estão completamente ausentes da agenda de Mulheres, Paz e Segurança? Toda esperança seria, então, depositada nas mulheres, descritas de forma tão abstratas que parecem mais um ente metafísico, bastando adicioná-las a essas estruturas de poder que decidem se e como a guerra, em todos os seus níveis hierárquicos, para que uma transformação rumo a paz *naturalmente* acontecesse? Essa não parece ser uma resposta minimamente feminista, afinal, o conceito de gênero visa chamar atenção para o fato de que, a partir de relações de poder, características e papéis são atribuídos arbitrariamente ao que se concebe como homem e ao que se concebe como mulher, não sendo, dessa forma, suficiente **adicionar** mais mulheres a velhas instituições militarizadas e esperar que elas se transformem completamente.

Ao conseguir selecionar o que da agenda feminista pela paz seria efetivamente incorporado ao texto das resoluções, principalmente a maior participação das mulheres nos processos decisórios de promoção da paz e a proteção delas em conflitos armados, sobretudo em relação à violência sexual, e o que seria deixado de fora, a crítica anti-militarista e anti-imperialista das organizações feministas em diálogo com o Conselho, este consegue, em um só movimento, neutralizar as críticas das quais havia sido alvo por décadas e, ainda, legitimar algumas de suas ações mais controversas como sendo feministas e promotoras da igualdade de gênero. Trata-se, por exemplo, da resolução 1483 de 22 de maio de 2003.

Em 20 de março de 2003, em coalizão liderada por EUA e Reino Unido, a *Coalition of the willing*, o Iraque é invadido de forma ilegal e unilateral, pois a ação não havia sido autorizada pelo Conselho. Apesar de não ter sido autorizada, cerca de 2 meses depois, o mesmo Conselho chancela a ocupação das tropas invasoras, que permaneceram no país por 8 anos e 8 meses, por meio da UNSCR 1483. O preâmbulo do documento endossava a mentira que havia sido contada para justificar a invasão, a existência de armas de destruição em massa, químicas e biológicas, em posse do governo de Saddam Hussein. A mentira era conhecida no momento da invasão e quando a resolução foi aprovada, uma vez que a demissão do embaixador brasileiro José Maurício Bustani da OPAQ, por influência e pressão do governo estadunidense, precedeu o ataque ao Iraque.

Em dezembro de 2001, após intensas negociações com o governo de Saddam Hussein, Bustani havia recebido a resposta de que o país do Oriente Médio estava pronto para assinar a

Convenção de Armas Químicas e receber o comitê de inspeção da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ). Tal ação desagradou aos EUA, que, em um primeiro momento solicitou que o diretor da organização renunciasse e, diante da negativa do brasileiro, a representação dos EUA no organismo requisitou reunião especial e em 21 de abril de 2002, Bustani foi destituído do seu cargo, por 48 votos a favor, 7 contra e 43 abstenções. O brasileiro havia sido reeleito por unanimidade para novo mandato na direção da OPAQ, em 2001, tendo recebido uma carta elogiosa de Collin Powell, então chanceler dos EUA, pelo seu trabalho. Sob sua supervisão, a OPAQ expandiu de 87 para 145 países membros e destruiu grande parte do arsenal de armas químicas do mundo. De acordo com o periódico *Washington Post* *apud* BBC, “o episódio marcou a campanha pública mais amarga dos Estados Unidos para forçar um alto funcionário internacional a deixar o cargo desde que o Governo Clinton bloqueou a reeleição do Secretário-Geral, Boutros Boutros Ghali, em 1996”⁸⁹.

Nesse sentido, após todos esses acontecimentos, a UNSCR 1483 justifica a presença das tropas estrangeiras no Iraque “reafirmando também a importância do desarmamento das armas de destruição em massa iraquianas, [...] enfatizando o direito do povo iraquiano determinar livremente o seu futuro político e o controle dos seus recursos naturais [...] e **relembrando o que dispõe a resolução 1325 de 31 de outubro de 2000**”⁹⁰ (United Nations Security Council, 2003, p. 1, grifos nossos, tradução nossa). Assiste razão a Otto, quando esta afirma que “a resolução [1325] representa uma ameaça à legitimidade do movimento de mulheres pela paz, na medida em que aquela proporciona uma cortina de fumaça para os projetos militares e imperiais do Conselho”⁹¹ (Otto, 2010, p. 272).

⁸⁹ Trecho transcrito da matéria *Guerra do Iraque, 20 anos: o brasileiro que 'poderia ter evitado o conflito* (Guerra [...], 2023). Ver também matéria de 22 de abril de 2002 do jornal *Washington Post*: “News Services Strife at Arms Watchdog Group. THE HAGUE -- The head of a global body policing a chemical weapons ban refused to accede to a U.S. campaign to oust him over his attempts to woo Iraq into joining the organization and accept inspections” (World, 2022). E matéria do mesmo jornal de 29 de março de 2002: “U.S. to Seek Removal of Chief Of Chemical Weapons Group Accusing the head of a chemical weapons monitoring body of mismanagement and "confrontational conduct," the State Department is taking steps to seek his ouster at a meeting of the 145-member group in three weeks (Washington In Brief, 2022).

⁹⁰ Reaffirming also the importance of the disarmament of Iraqi weapons of mass destruction [...], Stressing the right of the Iraqi people freely to determine their own political future [...] recalls resolution 1325 (2000) of 31 Oct. 2000.

⁹¹ “the resolution [1325] poses a threat to the legitimacy of the international women’s peace movement to the extent that it provides a smokescreen for the Councils military and imperial projects”

3.1.3 A guinada anti-impunidade da Agenda Paz, Mulheres e Segurança

Entre a primeira e a segunda resolução da Agenda WPS observa-se um hiato de oito anos. Além do intervalo de quase uma década entre as resoluções, observa-se, igualmente, gradativa mudança de ênfase, do foco sobre a participação das mulheres nos processos decisórios, relativos à prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos armados, para à responsabilização e punição de atos de violência sexual cometidos contra mulheres e meninas durante os mencionados conflitos, a partir de 2008. Cinco das onze resoluções adotam como tema principal a questão da violência sexual e sua punição⁹² e todas as resoluções condenam a violência sexual. Esse é, na verdade, o único tema que permeia, de fato, toda a agenda, de 2000 a 2020, ainda que o conceito mais amplo de “violência baseada no gênero” se faça presente no texto das resoluções 1325 (2000), 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015) e 2467 (2019), aquele é subutilizado e pouco explorado. Devido ao fato de a violência sexual ser o assunto principal de 45% das resoluções, pode-se afirmar, também, que, além de transversal, a violência sexual é a pauta predominante de toda a Agenda Mulheres, Paz e Segurança. É igualmente interessante observar que quatro das cinco resoluções inteiramente dedicadas ao tema da violência sexual foram propostas pelos EUA, que, a partir dos anos 2000, tornaram-se também *penholder* desse tema no Conselho. Como é cediço, os EUA, são o país com a maior população carcerária do mundo⁹³ e com o maior complexo industrial prisional⁹⁴.

A questão da violência sexual adquiriu tamanha relevância no UNSC que se destacou, como tema independente da Agenda Mulheres, paz e Segurança, cujo *penholder* é o Reino Unido. Além disso, todos os anos, o SG-ONU apresenta dois relatórios autônomos sobre a situação da violência sexual em conflito, desde 2012, e sobre a Agenda WPS, desde 2002, de acordo com os documentos catalogador e disponibilizados pelo Security Council Report (2024).

⁹² São elas: 1820 (2008); 1888 (2009); 1960 (2010); 2106 (2013); 2467 (2019), 2467 (2019)

⁹³ Entre 1973 e 2000, a população carcerária dos EUA quintuplicou, de forma que, em 50 anos, entre 1973 e 2023, essa população de quase 2 milhões de pessoas, desproporcionalmente negra e masculina, conheceu aumento de 500% (The Sentencing Project, 2024). Esse fenômeno, juntamente com a redução do Estado de Bem-Estar-Social nos EUA, levou Wacquant (2009) a afirmar que os EUA são um estado penal, que persegue a mesma população de cor (afro-americanos e latinos), seja por meio do encarceramento em massa, seja por meio da abolição de políticas sociais: “The ‘invisible hand’ of the unskilled labor market, strengthened by the shift from welfare to workfare, finds its ideological extension and institutional complement in the ‘iron fist’ of the penal state” (Wacquant, 2009). Esse ponto será retomado e melhor desenvolvido no próximo capítulo.

⁹⁴ No cap. 5 do livro “Are Prisons Obsolete?”, Davis (2003) afirma que o termo “complexo industrial prisional” foi criado por ativistas e acadêmicos para contestar o senso comum de que a população carcerária crescia, devido ao aumento na criminalidade. Realizando analogia com o conceito de “complexo-industrial militar” da década de 1950, aquele termo buscou demonstrar as relações, muitas vezes dissimuladas, entre instituições carcerárias e a economia de livre mercado que se beneficia daquelas nos EUA.

Nove dentre as onze resoluções tocam no tema da impunidade, enfatizando a necessidade de:

- a) os Estados acabarem com esta para os crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes sexuais correlatos⁹⁵;
- b) cessar a impunidade como meio para se eliminar a violência contra a mulher⁹⁶;
- c) afirmar também o fim da impunidade como essencial para uma sociedade em conflito ou se recuperando de um conflito chegar a um acordo a respeito de abusos cometidos contra civis e prevenir violações futuras⁹⁷;
- d) afirmar o combate à impunidade como parte da responsabilidade de líderes civis e militares, em consonância com a responsabilidade de comando⁹⁸;
- e) como uma consequência do fortalecimento do estado de direito e da capacidade dos sistemas de justiça civil e militar de responderem à violência sexual durante e após o conflito armado⁹⁹;
- f) como algo que deve ser permanentemente combatido¹⁰⁰;
- g) como uma luta, que vem sendo fortalecida por meio do trabalho do TPI, tribunais mistos e *ad hoc*s, assim como por Câmaras especializadas em tribunais nacionais, para que as mais sérias ofensas internacionais cometidas contra mulheres e meninas não sejam esquecidas¹⁰¹;
- h) como uma preocupação com a recorrência da violência sexual, frequentemente acompanhada da impunidade, não obstante a insistente abordagem do tema no UNSC¹⁰²;
- i) como parte da responsabilidade e do papel ativo de lideranças em nível local e nacional no combate à violência sexual e à impunidade relacionada a esses crimes¹⁰³.

⁹⁵ Parágrafo 11 da UNSCR 1325. O mesmo parágrafo também enfatiza a necessidade de excluir esses crimes dos que poderiam ser beneficiados pela concessão de anistia. O fim da impunidade como responsabilidade do Estado também reaparece no preâmbulo da resolução 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2122 (2013)

⁹⁶ Resolução 1820 (2008) em seu parágrafo preambular anuncia que “Reaffirming also the resolve expressed in the 2005 World Summit Outcome Document to eliminate all forms of violence against women and girls, including by ending impunity”. A resolução também reitera o que havia sido afirmado na sua antecessora sobre anistia.

⁹⁷ Preâmbulo da resolução 1888 (2009), 1960 (2010)

⁹⁸ Preâmbulo da resolução 1888 (2009) e da Resolução 1960 (2010)

⁹⁹ Parágrafo 18 da resolução 2106 (2013), parágrafo 14 da UNSCR 2467 (2019)

¹⁰⁰ Segundo parágrafo da resolução 2106 (2013)

¹⁰¹ Terceiro Parágrafo da Resolução 2106 (2013), parágrafo 12 da resolução 2122 (2013), parágrafo 14 da resolução 2242 (2015), parágrafo 15 da UNSCR 2467 (2019).

¹⁰² Parágrafo quinto da UNSCR 2467 (2019)

¹⁰³ Parágrafo 16c) da resolução 2467 (2019).

Não faz parte do escopo deste capítulo realizar análise de conteúdo e de discurso de todos os modos como a expressão “anti-impunidade” vem sendo empregada na Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Entretanto, consideramos relevante agrupar os discursos esparsos nas resoluções para demonstrar que, para além de aplacar a sede de justiça em casos individuais e pontuais, o combate à impunidade passa a cumprir tantas outras funções sociais, o que deixa a impressão de que esse discurso está fora do lugar. Ao ser invocado tantas e diferentes vezes, o “combate à impunidade” parece tentar substituir possibilidades de análises mais detalhadas e respostas mais eficazes, porque mais específicas, para problemas distintos. O capítulo seguinte abordará o tema da impunidade, no contexto mais amplo do sistema penal mobilizado como a principal resposta à violência sexual, a partir do feminismo negro e abolicionista, mas isso será feito a partir da observação sobre como a Suécia mobilizou e implementou essa agenda durante o seu mandato no Conselho. Nesse sentido, a partir das escolhas políticas feitas pelo país nórdico, empreenderemos discussão a respeito do discurso anti-impunidade, no próximo capítulo.

Até este ponto foi possível observar duas grandes transformações nas demandas das organizações NGO Working Group on Women Peace and Security e WILPF em sua relação com o Conselho. Em um primeiro momento, a discussão sobre militarismo, militarização e desarmamento, que fazia parte de suas pautas, desapareceu da Agenda WPS. O desaparecimento dessa exigência relativa ao desarmamento tornou a reivindicação de que essa agenda traria paz um pouco delicada, pois defender que a presença significativa de mais mulheres, por si só, transformaria as instituições que decidem sobre a guerra além de carecer de carecer de comprovação científica, é uma afirmação que pressupõe uma vocação natural da mulher para a paz, indo, portanto, contra ao próprio pensamento feminista. A partir de 2008, percebemos uma nova transformação nessa agenda e o papel preponderante que a linguagem de direito penal e, mais especificamente, o discurso anti-impunidade começam a ganhar.

A partir dessas observações, percebemos que a Agenda WPS situa-se entre a incorporação da perspectiva de gênero na agenda de paz e segurança e a contribuição para legitimar as ações de Conselho, que ainda são impregnadas de colonialismo, punitivismo, falta de democracia, falta de transparência e de controle externo e que muito pouco contribuem para a desmilitarização dos governos e das sociedades. Passemos, então, a análise de como essa agenda e, mais importante, essas tensões foram ou não percebidas e mobilizadas pela Suécia. Iniciaremos, por meio do exame de documentos fundadores da política externa feminista sueca, a qual será complementada pela leitura de documentos públicos produzidos durante o mandato desse país no Conselho de Segurança.

3.2 A elaboração de uma política externa feminista para a Suécia: uma breve análise a partir de seus documentos iniciais

Conforme relatamos na introdução desta dissertação, optamos por realizar um estudo de caso, a partir da análise de conteúdo de alguns documentos selecionados, produzidos no período em que a política externa feminista estava sendo formulada. Após finda uma política, os documentos escritos são as provas materiais que nos permitem acessar, embora não de forma completa, o que foi ou que se pretendia executar, os motivos e as possibilidades de significado, tanto daquilo que está escrito, quanto do que não está, dos seus silêncios e lacunas. Cientes da função precípua que os documentos possuem para a realização de uma pesquisa, buscamos compreender o que foi a Política Externa Feminista (PEXF) sueca, primeiramente, a partir da análise do conteúdo da Declaração de Política Externa ao Parlamento Sueco (2015); dos dois primeiros planos de Ação da Política Externa Feminista (2015, 2016); e do Manual de Política Externa Feminista (2018). Em um segundo momento, escolhemos o discurso de Annika Söder no debate anual do Conselho sobre Mulheres, Paz e Segurança, em 2016; o programa do Mandato da Suécia para o Conselho; Documentos produzidos pelo Grupo Informal de Especialistas em WPS; e o Relatório do Governo sueco sobre os dois anos de mandato desse país naquele órgão, para apresentar e problematizar como essa PEXF foi mobilizada dentro do UNSC.

3.2.1 Declaração de Política Externa ao Parlamento sueco

Em 11 de fevereiro de 2015, a então chanceler Margot Wallström dirigiu-se ao *Riksdag*, parlamento sueco, para apresentar sua declaração de política externa (Suécia, 2015). O discurso de 12 páginas da chanceler apenas faz referência à “política externa feminista” três vezes, nas últimas três páginas, a primeira para informar que uma política externa feminista estava sendo formulada, cujo propósito seria o de “combater a discriminação contra as mulheres, melhorar as condições de vida destas e de contribuir para a paz e o desenvolvimento” (Suécia, 2015, p.10); a segunda para afirmar que “uma política externa feminista seria parte integral das atividades do Ministério das Relações Exteriores sueco” (Suécia, 2015, p.11); e a terceira para afirmá-la como “um valor que guiaria a política externa sueca, assim como a igualdade de gênero, a cooperação com os vizinhos e a solidariedade que não conhece fronteiras e o desenvolvimento sustentável” (Suécia, 2015, p.11).

A título de comparação, a palavra “segurança” aparece 18 vezes ao longo do discurso de Wallström. Ela dá início ao seu enunciado, afirmando que a “agressão da Rússia contra a Ucrânia é o maior desafio para a paz europeia desde a Guerra Fria” (Suécia, 2015, p.1). O desenvolvimento da alocução revela não somente que a segurança, não o feminismo, é o tema transversal que permeia todo o anúncio da nova política externa anunciada pela primeira vez ao parlamento, mas que essa segurança é também um conceito em expansão e amorfo, pois abrange temas tão diversos como mudança do clima, terrorismo, conflitos armados, guerras interestatais, combate à pobreza, cyber-ataques, crimes cibernéticos, epidemias e propagandas digitais da guerra. Essa ampliação parece estar em harmonia com o conceito de “segurança humana” que, como vimos anteriormente, tem o condão de dilatar indefinidamente as competências do Conselho de Segurança. Nessa declaração de política externa para o Parlamento sueco, tudo, ou quase tudo, é capturado pela perspectiva securitária e por uma linguagem muitas vezes militarista, que ressalta a contribuição do país nórdico em intervenções militares, como a *the Resolute Support Mission (RSM)*. Liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Missão militar foi autorizada pela Resolução do Conselho de Segurança (UNSCR) 2189 de 12 de dezembro de 2014 e conduzida no Afeganistão, entre janeiro de 2015 e setembro de 2021. Seu principal objetivo era o de assessorar e treinar as forças de segurança do país afegão. A RSM sucedeu a *International Security Assistance Force (ISAF)*, que também foi liderada pela OTAN, autorizada pela UNSCR 1386, vigeu entre 2001 e 2014 e, da mesma forma, contou com a contribuição financeira e militar da Suécia. Desde 25 de maio de 2021, a Suécia encerrou sua presença militar no Afeganistão (Ministry for Foreign Affairs, 2021)¹⁰⁴. A candidatura da Suécia ao Conselho de Segurança também é mencionada no discurso da chanceler como “a expressão concreta do desejo do governo para influenciar o curso das políticas globais” (Suécia, 2015, p. 3).

A ênfase no tema de segurança, ainda que a declaração feita tenha sido sobre a construção de uma política externa feminista em curso, traz consigo a reprodução de estereótipos e de velhos clichês coloniais, como a afirmação de que “violências perpetradas por estados *ao leste* e colapsos de estados *ao sul* também trazem repercussões para a Suécia” (Suécia, 2015, p. 1, grifos nossos). Parte-se da presunção de que violências estatais somente ocorrem em países não ocidentais, e aqui o leste é usado como uma metáfora perfeita para se contrapor ao oeste; e o sul global, contrapondo-se ao norte global, seria o *locus* privilegiado da

¹⁰⁴ Após duas décadas de ocupação militar do país afegão, o Taliban retornou ao poder em 2021, assim que a OTAN suspendeu suas operações e retirou suas tropas. Para o secretário geral da organização, Jens Stoltenberg, as operações de apoio foram suspensas, pois não havia governo afegão para ser apoiado (Gazis, 2021).

falência dos Estados. Essa perspectiva colonial é ainda reforçada quando ao mencionar as diretrizes de política externa para cada um dos continentes, a África, cujo vocábulo aparece apenas duas vezes em toda a declaração, é representada como o espaço onde “conflitos continuam em andamento e operações internacionais de gerenciamento de crises continuam sendo necessárias, embora progressos tenham sido alcançados” (Suécia, 2015, p. 8). Nenhum país africano é citado. Em relação à América Latina, afirma-se a vontade do país nórdico de aprofundar relações econômicas e políticas. Apenas o Brasil é citado como país nessa região.

De acordo com informação obtida no telegrama ostensivo 126 da Embaixada do Brasil em Estocolmo, na véspera da Declaração de Política externa no *Riksdag*, foi publicado no periódico *Dagens Nyheter* artigo sobre as ameaças à segurança da Suécia, em que membros da Academia de Ciências da Guerra apontam incidentes militares, chantagens políticas com suporte dos meios militares e a chamada “guerra híbrida” como os principais fatores de ameaça à segurança do país escandinavo. O artigo recomenda a entrada da Suécia na OTAN.

Dez meses após o anúncio de política externa frente ao Parlamento, em 1º de dezembro de 2015, o Ministério das Relações Exteriores sueco lança o seu primeiro plano ação de política externa feminista, para o período compreendido entre 2015 e 2018. Trata-se de um documento estratégico, que definiu, pela primeira vez, os objetivos dessa nova política e identificou as áreas prioritárias para a atuação da Suécia no âmbito internacional. Do ponto de vista jurídico, o Plano de Ação traz “normas programáticas”, portanto não vinculantes. Esse documento foi elaborado conjuntamente pela ministra dos Negócios Estrangeiros, Margot Wallström, pela ministra da Cooperação Internacional, Isabella Lövin, e pelo ministro da Indústria e Inovação, Mikael Damberg. De acordo com informação obtida na série telegráfica, “antes de sua publicação oficial, o teor do plano havia sido objeto de consultas e debates com representantes da sociedade civil organizada, em evento realizado em Estocolmo no último dia 13 de novembro de 2015”¹⁰⁵.

3.2.2 O Primeiro Plano de Ação da Política Externa Feminista

O primeiro Plano de Ação da Política Externa Feminista sueca é lançado no segundo semestre de 2015 e compreende o planejamento do período de 2015 a 2018, com foco no ano seguinte, de 2016. Nele são apresentadas seis grandes diretrizes que permanecem nos três documentos, mas a cada ano são detalhadas e atualizadas em prioridades específicas. Dessa

¹⁰⁵ Telegrama 932 de Estocolmo para a Secretaria de Estado, em 04 de dezembro de 2015.

forma, entre 2015 e 2017, a Suécia publicou três Planos de Ação de sua Política Externa Feminista e em todos eles as prioridades de cada “ano foco” foram alteradas, o que não significou, segundo o governo sueco, a conclusão definitiva e o abandono das metas anteriores, mas apenas a mudança de ênfase a cada novo ano que a política externa feminista fazia aniversário. Os Planos caracterizam-se como textos curtos, que apresentam de maneira bastante sintética suas prioridades, sem proceder análise do que foi realizado no ano anterior. Infelizmente, este trabalho apenas teve acesso aos dois primeiros planos de ação, uma vez que o terceiro já não estava disponível, quando essa pesquisa foi executada. Contactamos a Embaixada da Suécia e solicitamos o documento referente ao ano de 2018, mas nos foi informado que a Missão Diplomática do país nórdico no Brasil também não tinham mais acesso ao documento. A leitura dos dois primeiros planos também nos fez perceber que se trata do mesmo texto modelo, acrescido e modificado em alguns pontos e parágrafos específicos.

Assim, do estudo desses documentos, apreende-se que as seis grandes diretrizes da política externa sueca, entre 2015 e 2018, foram:

- a) o Pleno Gozo dos Direitos Humanos;
- b) uma Vida Livre de Violência Física, Psicológica e Sexual;
- c) Participação na Prevenção, na Resolução de Conflitos (Peacekeeping) e na Construção da Paz (peacebuilding) no Pós-Conflito;
- d) participação Política e Influência, em Todas as Esferas da Sociedade;
- e) direitos Econômicos e Empoderamento;
- f) direitos Sexuais e Reprodutivos. Observa-se, primeiramente, que as seis grandes diretrizes da política externa feminista almejam ser abrangentes, reportando-se a diversas reivindicações dos movimentos feministas (ocidentais) nas áreas da política, economia e sociedade, em tempos de guerra e de paz.

3.2.2.1 O Plano de Ação da Política Externa Feminista para o Período de 2015 – 2018, com Foco em 2016

Em 2016, na parte referente à primeira diretriz, foi dada ênfase ao “(a) fortalecimento dos direitos humanos das mulheres e meninas em cenários humanitários”; no que se refere ao objetivo geral de uma vida livre de violência (segunda diretriz), foi estabelecida como prioridade o (b) “combate à violência sexual e de gênero contra mulheres e meninas em situações de conflito e pós-conflito, assim como combater a impunidade relacionada a esses

crimes”; em relação ao terceiro objetivo (diretriz), foi definido que o foco seria a (c) “promoção da participação das mulheres como ‘atores’ em processos de paz e operações de manutenção da paz; no quarto a prioridade foi na (d) “promoção da participação das mulheres e meninas como ‘atores’ em prol do desenvolvimento sustentável em termos econômicos, sociais e ambientais; no quinto, o (e) “fortalecimento do empoderamento das mulheres e meninas, com maior acesso a recursos, inclusive mediante emprego produtivo e trabalho decente”; e no sexto, o foco foi no (f) “fortalecimento dos direitos sexuais e reprodutivos de meninas e de pessoas jovens”.

Percebe-se, primeiramente, o predomínio de temas relacionados a questões relativas à guerra e à dinâmica dos conflitos armados, pois dos seis objetivos da política externa feminista para 2016, os três primeiros se referem a cenários humanitários, a situações de conflito ou pós-conflito, e a operações de manutenção da paz. Apenas um objetivo se refere ao desenvolvimento sustentável; um a questões trabalhistas; um a direitos sexuais e reprodutivos. O resumo do documento ainda enfatiza as prioridades 1, 2 e 3 como o foco da política externa sueca. Interpretamos que não por acaso as questões relativas à paz e segurança ocuparam a metade do primeiro plano de ação da política externa feminista da Suécia e foram, efetivamente, o foco da ação externa do Estado sueco naquele ano. Essas prioridades compõem o núcleo da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, e 2016 foi o ano decisivo da campanha da Suécia para o Conselho, uma vez que as eleições ocorreram em junho daquele ano. Conforme enunciado nos documentos oficiais do governo sueco, o programa do mandato, e o discurso de Annika Söder, a Agenda Mulheres, Paz e Segurança seria o foco da atuação da Suécia dentro do Conselho, caso o país nórdico fosse eleito. Além de serem a metade das prioridades elencadas pela Suécia em seu primeiro Plano de Ação para a Política Externa Feminista, “os esforços de paz e segurança” (Suécia, 2015, p. 2) são também apresentados como a um dos procedimentos metodológicos adotados, para se alcançar resultados concretos:

A Política Externa Feminista da Suécia irá contribuir para a conquista de resultados concretos que melhorem tanto a igualdade de gênero quanto o pleno gozo dos direitos humanos para todas mulheres e meninas. Isso será realizado por meio da implementação sistemática da incorporação da perspectiva de gênero, baseada no conhecimento e na análise, por meio da agenda de política externa, sobretudo no que concerne os esforços para a paz e segurança (Suécia, 2015, p. 2, tradução nossa)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ “Sweden’s feminist foreign policy will help to achieve concrete results that enhance both gender equality and the full enjoyment of human rights by all women and girls. This will be done by implementing systematic gender mainstreaming, based on knowledge and analysis, throughout the foreign policy agenda, not least in peace and security efforts”.

Ao longo do documento, quando as prioridades são brevemente desenvolvidas, o governo sueco volta a afirmar que os objetivos dois e três são formas de implementação da resolução 1325. O anúncio da segunda edição do Plano de Ação para Implementação da Agenda MPS também é feito no detalhamento da terceira prioridade e esse Segundo Plano é efetivamente lançado no ano decisivo de 2016. Por fim, essa terceira prioridade, que é a

promoção da participação das mulheres como ‘atores’ em processos de paz e operações de manutenção da paz” também tem como atividade prevista para sua implementação o desenvolvimento de uma rede de mulheres suecas mediadoras, “que irão gozar de apoio nórdico e global (Suécia, 2015, p. 8).

Esta seria uma iniciativa conjunta do Ministério das Relações Exteriores e da *Folke Bernadotte Academy*, que é a Agência governamental sueca para Paz, Segurança e Desenvolvimento. Nota-se, desde logo, que o desenvolvimento aparece como tema dependente da paz e da segurança, na concepção desse organismo governamental.

Ainda que a quarta prioridade, “a promoção da participação das mulheres e meninas como ‘atores’ em prol do desenvolvimento sustentável em termos econômicos, sociais e ambientais”, não esteja diretamente relacionada com os conflitos armados, o detalhamento dessa prioridade prevê o incentivo e a participação de mulheres no diálogo internacional para *peacebuilding* e *statebuilding*. Dessa forma, mesmo o desenvolvimento sustentável acaba sendo, em uma certa medida, fagocitado pela agenda de mulheres, paz e segurança.

É também necessário observar que, ao priorizar o direito de mulheres e meninas em cenários humanitários e o combate à violência sexual e de gênero em situações de conflito e de pós-conflito, em nenhum momento a política externa da Suécia se compromete, de forma clara e indiscutível, com o alcance da paz para todos e com a supressão da guerra e/ou dos conflitos armados, enfatizando, por exemplo, o seu caráter ilegal (*jus contra bellum*) ou a necessidade de desarmamento de todos os países. A supressão das guerras era um dos grandes objetivos do movimento feminista branco e europeu¹⁰⁷, que se reunia pela primeira vez em uma conferência internacional, em meio à Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Nesse sentido, a parte securitária da política externa feminista sueca, de acordo com os documentos analisados, na

¹⁰⁷ Em 1915, mil cento e trinta e seis mulheres feministas de 12 países do Norte Global: Áustria, Bélgica, Reino Unido, Canadá, Dinamarca, Alemanha, Hungria, Itália, Países Baixos, Noruega, Suécia e Estados Unidos se reuniram no Congresso de Haia e pela primeira vez estabeleceram um Comitê Internacional Permanente de Mulheres para a Paz, cujo objetivo principal era colocar um fim “à loucura e ao horror da guerra” e de construir uma “paz permanente”. A atual Women’s International League for Peace and Freedom – WILPF (Liga Internacional das Mulheres para a Paz e a Liberdade) é herdeira desse Comitê estabelecido em 1915, embora a Liga apenas tenha sido fundada em 1919.

verdade, reproduz acriticamente a agenda de Mulheres, Paz e Segurança. Esta preocupa-se mais em normatizar a conduta e a segurança das mulheres durante os conflitos armados do que em criar formas de prevenir guerras e conflitos. Parece que há muito se perdeu o horizonte da utopia da paz.

O primeiro Plano de Ação também afirma que a igualdade de gênero é um objetivo *per se*, embora também seja essencial para alcançar os três grandes objetivos do governo, quais sejam: a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentável. Nota-se, desde logo, a dimensão que paz e segurança alcançam na política externa feminista, como *overall objective*, corroborando o que a ministra Margot Wallström havia afirmado na declaração de política externa perante o parlamento.

O Plano também traz como referência a Conferência de Pequim (1995) e afirma que “20 anos após a IV Conferência Mundial da ONU sobre as Mulheres, essas ainda têm seus direitos flagrantemente desrespeitados e não têm acesso à representação ou a recursos” (Suécia, 2015, p. 2). A Suécia também afirma que a sua “política externa feminista irá ajudar a conseguir resultados concretos” (Suécia, 2015, p. 2), de modo a transformar essa realidade. Depreende-se da análise desses trechos (bem como do que está ausente neles) que a Suécia se coloca em um patamar hierárquico superior. Ela não relata as situações de discriminação e de violência contra a mulher que existiam e ou persistem em seu território, quais foram os métodos utilizados para superá-los ou os resultados alcançados. O governo sueco sempre descreveu os problemas de gênero em seus documentos oficiais, não apenas neste primeiro Plano de Ação, como problemas do resto do mundo, principalmente do “mundo não desenvolvido”, não da Suécia, o que deixa a impressão de que o desrespeito a direitos, o não acesso à representação e a recursos seriam mais do que fatores indicativos da desigualdade de gênero, seriam também indícios do atraso e do não desenvolvimento desses países, que não guardariam qualquer semelhança com a Suécia, ainda que esta se dispusesse a ajudar esses países a superarem o seu *atraso*.

A suspeita de que se trata de um discurso de tom hierárquico que pouco ou nada tem a ver com o feminismo torna-se ainda mais intensa quando observamos que o primeiro Plano de Ação da Política Externa Feminista sueca não traz nenhuma referência à crítica feminista das relações internacionais, apesar de ser vasta a literatura nesse tema (Enloe, 2000; Kaldor e Chinkin, 2013; Kaldor, 2012; Tickner, 1992; entre outras). São poucas as referências do documento e quase todas dizem respeito a convenções, declarações e tratados internacionais de direitos humanos do sistema ONU e da União Europeia. Encontra-se também como referência do primeiro Plano de Ação da Política Externa Feminista Sueca o Estatuto de Roma (1998), que instituiu o Tribunal Penal Internacional, bem como a UNSCR 1325 (2000).

No tocante a referências a convenções e acordos internacionais, faz-se sentir a ausência da Declaração e do Plano de Ação de Durban no primeiro Plano de Ação da PEXF sueca. Trata-se de uma importante referência no contexto internacional, pois é a única convenção que faz menção ao fato de que a interseccionalidade de gênero e raça deve ser observada no tocante às violências sexuais que ocorrem durante os conflitos armados¹⁰⁸. É interessante constatar ainda que a Conferência de Durban contou com a importante contribuição do movimento de mulheres negras, proporcionando espaço de encontro da intelectualidade afrodiaspórica, de autoras como Sueli Carneiro e Kimberlé Crenshaw, o que foi refletido em sua redação¹⁰⁹. Trata-se também da única conferência Mundial da ONU, que teve como relatora uma mulher negra, a brasileira Edna Roland. Dessa forma, o Programa de Ação de Durban, ao trazer a perspectiva interseccionada de gênero e raça, para analisar as violências sexuais que ocorrem contra mulheres nos conflitos armados, chama atenção para o aspecto racista dessa prática, o que nenhuma resolução da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” faz. Novamente, o universalismo abstrato do que se entende como “mulher” predomina em detrimento das situações que as mulheres reais enfrentam. Mais uma vez, percebe-se que “a mulher em abstrato”, o “modelo de mulher” continua sendo identificada com a mulher branca não habitante de zonas de conflitos, que é o padrão universal.

Ao dar continuidade à análise do primeiro Plano de Ação da PEXF sueca, verificamos que o foco de 2016 estabelecido para a 5ª diretriz, “o fortalecimento do empoderamento econômico de mulheres e meninas e do seu acesso a recursos econômicos, incluindo o emprego produtivo e o trabalho decente” (Suécia, 2015, p. 4), foca em medidas para identificar, analisar e adotar o impacto positivo que o comércio geraria no empoderamento econômico das mulheres. Fala-se também no fortalecimento dos direitos de propriedade das mulheres e que os direitos das mulheres e o seu empoderamento sejam fortalecidos pela “**responsabilidade social empresarial**” (Suécia, 2015, p. 9). Em nenhum momento, a Política Externa Feminista sueca incentiva o papel do Estado e a oferta de serviços públicos, como ocorre ainda, por exemplo, em grande medida no território do país nórdico, onde o estado é o grande financiador de

¹⁰⁸ O artigo 54 (a) do Programa de Ação de Durban insta os Estados a “reconhecerem que a violência sexual, a qual tem sido sistematicamente usada como arma de guerra e, algumas vezes, com a aquiescência ou pelo estímulo do próprio Estado, é uma grave violação do direito humanitário internacional, em determinadas circunstâncias, constitui crime contra a humanidade e/ou crime de guerra e que *a interseção* das discriminações com base em raça e em gênero faz com que mulheres e meninas sejam particularmente vulneráveis a este tipo de violência, que é frequentemente relacionada ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata”.

¹⁰⁹ Sobre a contribuição de mulheres negras para a declaração e o plano de ação de Durban, ver, por exemplo, a dissertação de mestrado de Ferreira (2020), *Mulheres negras em Durban: as lideranças brasileiras na III Conferência Mundial contra o racismo de 2001*.

políticas sociais. Menciona-se direitos sociais, mas esses seriam garantidos, ao que parece, pelas empresas, embora também não seja explicado como e se esse modelo proposto tem efetivamente funcionado em algum lugar. Identificamos o foco dado à 5ª prioridade da PEXF Suécia como um exemplo do que Fraser (2017) denomina de “neoliberalismo progressivo”:

Nos EUA, o neoliberalismo progressista é uma aliança entre as principais correntes dos novos movimentos sociais (feminismo, anti-racismo, multiculturalismo e direitos LGBTQ), por um lado, e setores empresariais “simbólicos”, baseados em serviços de tecnologia de ponta (Wall Street, Silicon Valley e Hollywood), por outro. [...] Ao longo dos anos em que a indústria de transformação entrou em crise, o país fervilhava com conversas sobre “diversidade”, “empoderamento” e “não-discriminação”. Identificando “progresso” com meritocracia, em vez de igualdade, esses termos equiparavam “emancipação” à ascensão de uma pequena elite de “mulheres talentosas”, minorias e gays na hierarquia corporativa em que o vencedor leva tudo, ao invés de se abolir essa hierarquia. Essas compreensões liberais-individualistas de “progresso” substituíram gradualmente as compreensões de emancipação mais expansivas, anti-hierárquicas, igualitárias, sensíveis à questão de classe e anticapitalistas, que floresceram nas décadas de 1960 e 1970. À medida que a nova esquerda declinava, a sua crítica estrutural à sociedade capitalista desvaneceu-se, e a mentalidade liberal-individualista, característica do país foi reafirmada, encolhendo imperceptivelmente as aspirações “progressistas” e dos autoproclamados esquerdistas. O que selou o acordo, contudo, foi a coincidência dessa evolução com a ascensão do neoliberalismo. Um partido empenhado em liberalizar a economia capitalista encontrou o seu par perfeito num feminismo corporativo meritocrático, centrado em “dedicação”/ “faça acontecer” (*lean in*) e em “quebrar o teto de vidro”¹¹⁰ (Fraser, 2017, p. 2).

A prioridade 6, de fortalecimento dos direitos sexuais e reprodutivos de meninas e pessoas jovens cita os compromissos internacionais e os mecanismos de implementação firmados em Pequim (1994), Cairo (1994) e na Agenda 2030. Afirma aqui que irá estreitar em 2016 a cooperação com Estados que pensam de forma semelhante e apoiar a implementação efetiva do Plano de Ação da UE para a igualdade de gênero nas relações internacionais do bloco.

¹¹⁰ In its U.S. form, progressive neoliberalism is an alliance of mainstream currents of new social movements (feminism, anti-racism, multiculturalism, and LGBTQ rights), on the one side, and high-end “symbolic” and service-based business sectors (Wall Street, Silicon Valley, and Hollywood), on the other [...] Throughout the years when manufacturing cratered, the country buzzed with talk of “diversity,” “empowerment,” and “non-discrimination.” Identifying “progress” with meritocracy instead of equality, these terms equated “emancipation” with the rise of a small elite of “talented” women, minorities, and gays in the winner-takes-all corporate hierarchy instead of with the latter’s abolition. These liberal-individualist understandings of “progress” gradually replaced the more expansive, anti-hierarchical, egalitarian, class-sensitive, anti-capitalist understandings of emancipation that had flourished in the 1960s and 1970s. As the New Left waned, its structural critique of capitalist society faded, and the country’s characteristic liberal-individualist mindset reasserted itself, imperceptibly shrinking the aspirations of “progressives” and self-proclaimed leftists. What sealed the deal, however, was the coincidence of this evolution with the rise of neoliberalism. A party bent on liberalizing the capitalist economy found its perfect mate in a meritocratic corporate feminism focused on “leaning in” and “cracking the glass ceiling.”

Afirma também ser o foco dessa prioridade o combate ao casamento infantil e forçado, ao assédio sexual nas escolas e aos direitos LGBTQ.

Como referências da Política Externa Feminista são citados o direito internacional, os acordos constitutivos da UE e, finalmente, os objetivos de políticas públicas nacionais. É sintomático que a primeira fonte da política externa feminista seja justamente o direito internacional, afinal a mensagem que se quer passar parece ser a de hierarquia de fontes jurídicas. O direito internacional, e em segunda medida o direito comunitário, seria o *locus* privilegiado para formular diretrizes e conceitos a serem aplicados a nível nacional. Assiste razão a Engle, Miller e Davis, quando observam que “um dos modos pelo qual a governança global permanece legítima é pelo reforço da hierarquia entre o direito internacional e a política nacional, mesmo quando essa relação é negada”¹¹¹ (Engle; Miller; Davis, 2016, p. 6, tradução nossa).

São também citados como referências:

- a) a Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- b) o Pacto dos Direitos Civis e Políticos;
- c) Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;
- d) CEDAW;
- e) Convenção dos Direitos das Crianças;
- f) Protocolo de Palermo para Prevenir, Punir e Suprimir o Tráfico de Pessoas;
- g) Declaração e Planos de Ação da Conferência de Pequim e das Conferências sobre População e Desenvolvimento;
- h) Agenda MPS (res. 1325 e as que se seguirem);
- i) Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os acordos sobre o financiamento desse desenvolvimento;
- j) A Convenção europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais e a Convenção de Istambul para o combate à violência contra a mulher;
- k) o Estatuto de Roma;
- l) o Tratado da União Europeia e seus planos de ação para a igualdade de gênero, direitos humanos e democracia, para a implementação da resolução 1325 do Conselho de Segurança, a estratégia da Comissão da Europa para a igualdade entre homens e mulheres, e outros documentos relevantes europeus.

¹¹¹ “One of the ways in which global governance remains legitimate is by reinforcing the hierarchy between international law and national politics, even when denying it”.

É interessante observar que nenhum documento da União Europeia citado nesse documento seja específico para o combate ao racismo, ainda que o conceito de raça tenha sido inventado pela Europa e difundido pelo mundo por meio da colonização. Também é necessário enfatizar que não apenas a Declaração e o Programa de Ação de Durban (2001) estão ausentes, mas também a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), ambos, é sempre bom lembrar, fazem parte do conjunto de normas jurídicas do direito internacional dos direitos humanos, não sendo, dessa forma, compreensível a escolha política da Suécia de trazer referências relativas aos direitos civis e políticos, direitos sociais, econômicos e culturais, ao desenvolvimento sustentável e até mesmo relativas ao direito penal internacional, mas não fazer uma única menção às convenções internacionais que combatem a discriminação racial, como se essa pauta não tivesse, em absoluto, nenhuma relação com as questões de gênero.

Após elencar as ações prioritárias, o Plano de Ação identifica os atores que executarão a Política Externa Feminista sueca. O documento prevê o Ministério das Relações Exteriores como o ator por excelência para a implementação dessa política. Além da Chancelaria sueca, o documento cita a UE e, mais especificamente, o Parlamento Europeu e a Assessoria para Gênero e para a Implementação da Resolução 1325 no Serviço de Ação Externa Europeu, cargo criado, de acordo com o documento, por iniciativa da Suécia¹¹². Também menciona os países nórdicos, “nossa vizinhança”, atores multilaterais e globais, sociedade civil, comunidades religiosas, partidos políticos, sindicatos, indústrias, universidades e organizações de mulheres. É interessante observar que o documento não utiliza a denominação “organizações feministas”, mas, sim, “organizações de mulheres”. Apesar de metade do Plano de Ação ser voltado para questões de paz e segurança e apesar de, conforme visto no capítulo 1, a maioria das operações de paz ocorrer atualmente no continente africano e esse continente ter ocupado a maior parte da agenda do Conselho de Segurança entre 2017 e 2018, durante o mandato eletivo da Suécia, nenhum país africano é mencionado aqui, como possível executor ou parceiro de execução da PEXF. A União Africana é citada com outros organismos regionais, como exemplo de cooperação e diálogo. Organizações filantrópicas, empresas internacionais, incluindo as suecas, também são citadas como parceiros para a execução da política externa feminista.

Na mesma seção, é afirmado que “as oportunidades para que as pessoas consigam atingir o seu pleno potencial e contribuir positivamente para o desenvolvimento social são prejudicadas

¹¹² “At the initiative of Sweden, the EEAS has created the function of a Principal Adviser on Gender and Security Council Resolution 1325 (2015) (Suécia, 2015, p. 23).

por normas discriminatórias de gênero”¹¹³ (Suécia, 2015, p.15, tradução nossa). O discurso leva à interpretação de que caso os empecilhos das “normas discriminatórias de gênero” fossem retirados, as pessoas irão conseguir destravar o seu potencial infinito. Nessa visão, normas discriminatórias são vistas como meros obstáculos para os indivíduos e não como constitutivas e estruturais da sociedade. Novamente, uma lacuna continua chamando nossa atenção: nada no Plano de Ação é usado como exemplo de problemas relativos à igualdade de gênero que a sociedade sueca enfrentou e sobre como eles conseguiram superar esses problemas.

Definidos os principais atores e parceiros, a Suécia enumera nove procedimentos como instrumentos e métodos de execução da política externa. O primeiro diz respeito à análise e à produção de dados, que implica a inserção da perspectiva de gênero no planejamento de novas atividades e na execução de ações que já estejam em curso. Nesse ponto, o documento enfatiza a necessidade de levar em consideração que mulheres e meninas não são um grupo homogêneo e cita como exemplos de diferenças o lugar de residência, o status socioeconômico, a identidade de gênero; a expressão de gênero; a orientação sexual; a etnicidade; o estado de deficiência; o nível de educação; crenças e religiões (Suécia, 2015, p. 40). É interessante observar que, ainda que vários temas tenham sido listados (embora a forma como eles interagem com gênero e quais as possíveis implicações dessas interações não tenham sido desenvolvidas), uma ausência desconcertante pode ser percebida em relação ao conceito de raça, que não é sequer mencionado. Ainda que raça não seja um conceito científico, a experiência com o racismo, que é um fenômeno real e mensurável¹¹⁴, é algo marcante na vida de mulheres não brancas, uma vez que o racismo circunscreve e delimita a própria experiência como mulher. O racismo delimita o próprio conceito de feminilidade¹¹⁵. E essa questão considerável, a questão racial,

¹¹³ “opportunities for people to achieve their full potential and contribute to positive social development are hindered by discriminatory gender norms”

¹¹⁴ De acordo com informe divulgado pela ONU sobre a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável, a discriminação racial é a forma mais comum de discriminação no mundo (United Nations Statistics Division, 2023).

¹¹⁵ Kehl (2008) se debruçou sobre a questão da invenção da feminilidade no século XIX, na Europa, a partir de sua (psico)análise de Flaubert e de sua personagem mais famosa, Madame Bovary. Para Kehl, “a feminilidade costuma organizar-se em torno do imaginário da falta; na feminilidade, a mulher não tem falo; ela se oferece para ser tomada como falo a partir de um lugar de falta absoluta, do qual só o desejo de um homem pode resgatá-la” (Kehl, 2008, p. 11). Como a própria autora observa, a feminilidade foi pensada a partir do conceito de masculinidade e para corroborar e sustentar o que seriam atributos masculinos, afinal “a relação homem-mulher, masculino-feminino, masculinidade-feminilidade é dialeticamente necessária e, sem a referência do pareamento, cada um deles deixa de fazer sentido” (Kehl, 2008, p.11). A feminilidade é construída a partir de um olhar de um Outro, que lhe é estranho, e que a define e a constitui a partir desse desejo de afirmação e de poder de outro ser. A feminilidade é, assim, a posição de objeto no desejo alheio. É importante constatar que o ideal de feminilidade, como conceito europeu e de uma determinada época, o iluminismo, como bem demonstra Kehl por meio de diálogos com o pensamento de Rousseau, nunca se ajustou bem a mulheres não brancas. Para essas, o atributo racial quase sempre prevaleceu quanto à designação dessas mulheres para trabalharem e ocuparem o espaço público, ainda que exercendo as funções mais reles. O atributo racial quase sempre prevaleceu também nos domínios da estética, na formação do desejo do Outro e na maternidade. Como observa

que impacta a vida de milhões de mulheres em todo o mundo, principalmente no Sul Global, de forma direta, muitas vezes mortal, ou imbricada, quase sempre como causa e fator de reprodução de desigualdades sociais, econômicas e ambientais, é simplesmente negligenciada e apagada da política externa feminista sueca, em seu primeiro plano de ação.

Existe também outra grande ausência nessa enumeração de fatores que construiriam a “heterogeneidade das mulheres”: são as clivagens centro-periferia/norte-sul, bem como a diferença que existe entre mulheres que experienciam e vivem suas vidas em meio à militarização, em territórios dominados por organizações armadas e em conflitos bélicos. Fala-se tanto em paz e segurança, como objetivos da política externa sueca, mas a heterogeneidade das mulheres trazida por esse primeiro Plano de Ação não toca sequer nas questões raciais, as quais estão fortemente conectadas com a necropolítica de gestão dos territórios onde mulheres não brancas habitam em sua maioria. Ainda nesse ponto relativo à análise e à produção de dados, o documento afirma a importância crucial de se encontrar meios para a incorporação de pesquisas que comprovem a importância da igualdade de gênero na política externa. Novamente, nenhuma referência, seja de estudos feministas sobre o Estado, seja da corrente feminista em Relações Internacionais, é citada.

O segundo procedimento metodológico apresentado pela Suécia são os esforços de responsabilização (*accountability efforts*) nas relações bilaterais, multilaterais e com a União Europeia. Esses esforços são descritos como o emprego de legislações e políticas públicas que tenham por base o direito internacional; a adoção de uma perspectiva interseccional para o conceito de gênero; produção de estatísticas desagregadas pelo sexo; ampliação do conhecimento relativo à igualdade de gênero e aos direitos de mulheres e meninas; o aumento dos esforços de prevenção para o combate a normas discriminatórias e estereótipos; o incentivo a mais mulheres em posições de liderança; a alocação de recursos para a igualdade de gênero e de pessoas LGBTQ. Em relação ao primeiro esforço, percebe-se, novamente, certo desprezo pelas dinâmicas locais e pela política interna, pois pergunta-se por que legislações e políticas públicas devem ter sempre por base o direito internacional e não o contexto local no qual aqueles instrumentos são criados como respostas a questões concretas e locais?

Collins (2009), foram forjadas “imagens de controle”, que ao invés de limitarem todas as mulheres, enquadra e delimita especificamente as mulheres negras. Feminilidade não é, portanto, um conceito/atributo universal. Assim como o conceito de raça é um conceito datado da ciência europeia do século XIX, é necessário perceber que mulher/feminino/feminilidade também o são. As relações entre raça e o conceito arbitrário de feminilidade (e também de masculinidade), que a Segunda Onda do feminismo passou a definir como “gênero”, serão mais bem exploradas no próximo capítulo.

No segundo esforço, coleta de dados e análise, observa-se, novamente, que a perspectiva interseccional sueca não menciona raça, mas aqueles critérios listados no procedimento anterior, o que configura uma apropriação indevida de um conceito da feminista negra, a autora Crenshaw¹¹⁶. A própria produção de estatísticas desagregadas somente por sexo também leva ao questionamento sobre como seria possível avaliar as “interseccionalidades”, ou melhor, as interações entre gênero e as outras variáveis? A produção de dados apenas desagregados por sexo desconsidera a afirmação feita no primeiro procedimento metodológico de que mulheres e meninas não seriam um grupo homogêneo.

O terceiro esforço (*Accountability efforts*) se refere às tentativas da Suécia de demandar que seus interlocutores, no nível bilateral, da UE e multilateral adotem legislações e políticas públicas fundamentadas no direito internacional, apliquem o que o governo Sueco denomina de “perspectiva interseccional de gênero”, sem mencionar raça (desvirtuamento do conceito), incentivem a melhora dos conhecimentos dos interlocutores sobre a igualdade de gênero e os direitos de mulheres e meninas, o combate à discriminação e ao estereótipos e a alocação de recursos para promover a igualdade de gênero, o direito de mulheres e meninas e de pessoas LGBTQ. O Plano de Ação afirma que o Ministério das Relações Exteriores sueco fará uso de mecanismos de responsabilização existentes, sem mencionar quais nem como pretende empregá-los.

O quarto procedimento passa pela construção de agendas, funções, delegações e visitas. Dessa forma, a orientação é a de identificar encontros e conferências nos quais os assuntos de gênero possam ser discutidos e utilizar esses eventos para dar visibilidade à integração da perspectiva de gênero da Suécia e às atrizes escolhidas para protagonizar essas discussões.

O quinto procedimento é a construção de alianças, plataformas e “grupos de amigos”. Cita como exemplos o Grupo de Alto Nível para a Implementação da Agenda 2030, ligado à ONU e o *Global Deal*, vinculado à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

¹¹⁶ Interseccionalidade é um conceito cunhado por Crenshaw (1989). A autora observa três casos de litígio judicial, dentre eles o DeGraffenreid vs. General Motors, no qual um grupo de mulheres afro-estadunidenses moveu uma ação contra a empresa, alegando discriminação por parte desta, já que nenhuma mulher negra figurava nos quadros de funcionários. Crenshaw denunciou, então, a incapacidade do tribunal de compreender o caráter simultâneo e sobreposto do tratamento desigual de gênero e raça, materializado nos corpos das mulheres afro-estadunidenses. A fábrica não foi condenada, pois provou que contratava homens negros e mulheres brancas, para as funções de mecânico e de secretária, respectivamente. Desse modo, ela afirma, por meio do conceito de interseccionalidade, que não se trata de somar as opressões de raça e de gênero. A interseccionalidade é justamente o reconhecimento de que a identidade de gênero é afetada e reconstruída por suas interações com raça. A utilização do termo “interseccionalidade” e concomitante omissão do conceito de raça é uma apropriação indevida, que tenta apagar o protagonismo do pensamento feminista negro, produtor de conhecimento, e desvirtua, assim, suas potencialidades analíticas e políticas.

No sexto procedimento, diálogo para a influência e coleta de dados, o documento afirma em um tom bastante imperialista que “o Serviço Exterior irá **responder com valores suecos** e argumentos práticos ao aumento da resistência ativa à promoção dos direitos de mulheres, meninas e LGBTQ” (Suécia, 2015, p. 18, grifos nossos). Estabelece-se nesse ponto uma clara oposição maniqueísta entre os valores bons da Suécia e a resistência à igualdade de gênero que, por óbvio, nesse discurso, não faria parte da cultura sueca. Essa redação coaduna-se com o início do documento, quando observamos que o texto leva à interpretação de que os problemas de desrespeito flagrante aos direitos das mulheres são problemas de alguns lugares do mundo, não da Suécia, bem como com a passagem do discurso da então chanceler Margot Wallström, quando essa se dirigiu ao Parlamento, 10 meses antes, para apresentar o que seria a política externa feminista, e anunciou que “violências perpetradas por estados *ao leste* e colapsos de estados *ao sul* também trazem repercussões para a Suécia” (Suécia, 2015, p. 1, grifos nossos).

Ainda são apresentados como procedimentos da política externa a promoção e o desenvolvimento de habilidades, a negociação e os mecanismos de revisão e monitoramento de tratados. Nesse ponto, o primeiro instrumento de direito regional africano é citado, o Protocolo de Maputo. Trata-se do acordo que emendou a carta de direitos humanos africana, para mencionar explicitamente o direito das mulheres. O primeiro acordo latino-americano também é citado nesse momento, o Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento. Por fim, são ainda apresentados como procedimentos da política externa feminista a promessa de que políticas de cooperação para o desenvolvimento e de segurança serão usadas de forma mais estratégica para promover igualdade de gênero e direitos, incluindo direitos sexuais e reprodutivos; bem como a nomeação de mulheres suecas, com conhecimento e expertise em gênero, para ocupar posições estratégicas em Organizações Internacionais, assegurando, dessa forma, que organismos multilaterais implementem uma política não discriminatória e que haja mais mulheres em posições de liderança.

O último tópico do documento se dedica a explicar como a nova política será incorporada ao Ministério das Relações Exteriores sueco. Trata-se do tópico mais bem elaborado, em termos de metodologia. Nesse sentido, anuncia-se que o Plano de Ação Feminista será incorporado ao plano operacional do Serviço Exterior; que será constituído um grupo de assessoria interna, para coordenar questões de gênero em cada departamento; também se divulga que haverá produção de informação básica e que esta será disponibilizada para todas as missões no exterior. No intuito de tornar acessível essa informação, o próprio Plano de Ação

traz a definição do conceito de *gender mainstreaming*¹¹⁷: “A incorporação da perspectiva de gênero significa que uma perspectiva de gênero deve ser incorporada em todas as tomadas de decisões, em todos os níveis e em todas as fases do processo, pelos atores normalmente envolvidos na tomada de decisões”¹¹⁸ (Suécia, 2015, p. 22). O documento também estabelece que o Ministério da Igualdade de Gênero será o responsável por coordenar essa política em todo o governo, assistindo os ministérios e monitorando os impactos e resultados. O Plano também institui treinamento online, a ser oferecido a funcionários. Chefes e coordenadores receberão o “Coach Programme”, que teve previsão de início em 2016. Essa parte do Plano atíça um pouco a nossa curiosidade, afinal, se não foi apresentado nenhum problema de igualdade de gênero na Suécia e se esse país utilizará *valores suecos* para promover sua política externa feminista no mundo, o que explica a existência de um Ministério da Igualdade de Gênero? O que justifica a necessidade de o corpo diplomático ser treinado e chefes e coordenadores receberem uma mentoria para ser possível a incorporação da perspectiva de gênero em todas as decisões, todas as fases do processo, pelos atores que normalmente tomam essas decisões?

Por fim, o primeiro plano de ação ainda traz como anexo a enumeração de algumas ações dos primeiros anos da política externa feminista sueca, antes de seu primeiro instrumento programático ser formulado. Entre 2014 e 2015, a Folke Bernadotte Academy recebeu instruções de estabelecer uma rede de mulheres suecas mediadoras e em setembro de 2015, carta foi enviada ao então SG-ONU Ban Ki-Moon, afirmando que o Conselho de Segurança deveria elevar o problema da violência baseada no gênero e da violência sexual durante guerras e conflitos armados. O documento também afirma que a Suécia foi a força motriz para a elaboração da estratégia para a igualdade de gênero do Banco Africano de Desenvolvimento, apresentada em 2014. O governo sueco anuncia ainda o apoio dado ao Banco Mundial para a elaboração da sua nova estratégia para a igualdade de gênero. Por fim, ainda relativo aos temas de mulheres, paz e segurança, a Suécia promoveu dois seminários, em Uganda e na Guatemala, conjuntamente com o Tribunal penal Internacional, a respeito do fortalecimento das capacidades nacionais para investigar e processar crimes sexuais e violências baseadas em gênero como graves ofensas internacionais.

Chegamos, portanto, a algumas conclusões preliminares, ao analisarmos mais detidamente esses dois documentos produzidos no ano de 2015, a declaração de política externa ao Parlamento e o primeiro Plano de Ação da PEXF. Em primeiro lugar, não resta dúvida que

117 “a incorporação da perspectiva de gênero”.

118 “Gender mainstreaming means that a gender perspective is to be incorporated into all decision-making, at all levels and at all stages of the process, by the actors normally involved in decision-making”.

ocupar a posição de membro não permanente no Conselho de Segurança no biênio de 2017-2018 era uma prioridade para a diplomacia sueca. O campo semântico das palavras utilizadas pela então chanceler no primeiro discurso ao Parlamento, que anuncia a política externa feminista, está situado muito mais próximo de questões relativas à segurança do que de pautas e reivindicações feministas. A segurança é o tema verdadeiramente transversal desse discurso e a candidatura da Suécia ao UNSC é descrita por Wallström como a “expressão concreta do desejo do governo de influenciar o curso das políticas globais” (Suécia, 2015, p. 3). O Conselho também é mencionado no Plano de Ação, quando este divulga o enfoque de se combater a violência baseada no gênero contra mulheres e meninas em situação de conflito, pós-conflito e impunidade. A Suécia afirma que perseguirá esses esforços em fóruns internacionais de combate ao terrorismo, “incluindo o Conselho de Segurança” (Suécia, 2015, p. 7).

Em segundo lugar, observamos que a Suécia propaga uma imagem estereotipada da África e do *sul* como o lugar dos conflitos e dos colapsos de Estados, respectivamente, ao mesmo tempo em que identifica os valores suecos como bons, promotores da igualdade de gênero e não percebe problemas relativos a esta que tenham sido superados ou que atualmente existam em seu território. Nesse sentido, a análise de conteúdo realizada também demonstrou que o país nórdico defende que legislações e políticas públicas nacionais tenham por base o direito internacional ao invés do contexto local, o que identificamos como “neoliberalismo progressista”.

Em terceiro lugar, verificamos que a PEXF da Suécia adotou acriticamente as principais premissas e conceitos da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, cuja influência no primeiro plano de ação da primeira política externa feminista do mundo é notável, já que metade das ênfases dadas a cada uma das seis diretrizes são também objetivos das resoluções WPS.

Em quarto lugar, a análise de ambos os documentos nos permitiu concluir que a Política Externa Feminista da Suécia adotou uma concepção de mulher que excluiu completamente o conceito de raça; ao fazê-lo, apropriou-se indevidamente do conceito de interseccionalidade, cunhado por uma feminista negra estadunidense, Kimberlé Crenshaw. Por fim, o documento não define explicitamente quem são suas referências teóricas nem o próprio conceito de feminismo que adota, ao contrário, essa palavra é pouco utilizada no primeiro discurso da chanceler.

Passemos agora à análise da Suécia no Conselho de Segurança da ONU.

3.2.3 A Eleição e a Campanha da Suécia para o Conselho de Segurança

A Suécia foi eleita membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU por quatro vezes: 1957-1958, 1975-1976, 1997-1998, 2017-2018¹¹⁹. O último período, objeto de análise deste estudo, coincide, como vimos, com a época de execução da política externa feminista desse país (2014 – 2022). A Suécia disputou, em 28 de junho de 2016¹²⁰, uma das duas vagas destinadas ao seu grupo regional¹²¹, com Itália e Países Baixos, em uma eleição na qual o país nórdico foi eleito em primeiro turno, enquanto Itália e Holanda, devido a sucessivos empates, dividiram o mandato, permanecendo no Conselho o primeiro, no ano de 2017, e o segundo, em 2018. Bolívia, Etiópia e Cazaquistão também foram eleitos em seus respectivos grupos¹²² para o mesmo período. Consta-se, primeiramente, que o biênio de 2017-2018, analisado por este estudo, consistiu em uma época de excepcional convergência e de oportunidades para o grupo da Europa Ocidental e Outros, uma vez que ao invés de dois representantes, esse período contou com três desse mesmo grupo.

A Itália era a favorita dentre os três países, uma vez que detinha o maior número de representações diplomáticas¹²³, era o maior Estado em termos de população e economia, e o candidato com mais experiência no grupo, já que havia sido eleito seis vezes anteriormente¹²⁴. Os Países Baixos vinham em seguida, tendo se elegido para o Conselho de Segurança cinco vezes anteriormente e contando com economia e maior número de representações diplomáticas do que a Suécia.

De acordo com Ekengren e Möller (2020), a mudança de governo sueco representou uma guinada no modo como a campanha desse país estava sendo conduzida e se constituiu em fator decisivo para que a Suécia fosse eleita em primeiro turno, como membro não permanente do Conselho. Durante o período no qual Carl Bildt foi ministro das Relações Exteriores (2006

¹¹⁹ O Brasil, em comparação, foi eleito 11 vezes como membro não permanente do UNSC, para os biênios de: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011, 2022-2023. Apenas o Japão supera o Brasil, tendo sido eleito doze vezes para o Conselho de Segurança da ONU.

¹²⁰ De acordo com a resolução 68/307 da AGNU, de 18 de setembro de 2014, as eleições de membros não permanentes do Conselho de Segurança e do ECOSOC devem ocorrer cerca de seis meses antes dos novos membros iniciarem o mandato.

¹²¹ Europa Ocidental e Outros

¹²² São eles: América Latina e Caribe, África e Ásia e Pacífico, respectivamente

¹²³ Em 2016, a Itália possuía 205 missões diplomáticas, os Países Baixos 144 e a Suécia 107.

¹²⁴ A Itália foi membro não permanente do Conselho de Segurança durante os biênios de 1959-1960; 1971-1972; 1975-1976; 1987-1988; 1995-1996; 2007-2008 e 2017.

- 2014), a campanha consistiu em uma tímida circulação dos méritos internacionais da Suécia no contexto internacional. Até setembro de 2014, havia apenas dois diplomatas responsáveis pela coordenação da campanha na missão da Suécia na ONU, em Nova York. Uma vez que Margot Wallström assumiu o cargo de nova chanceler (2014-2019), a campanha para um assento no Conselho assumiu novos contornos. Nesse sentido, não é por acaso que justamente em 2016, a Suécia renova e rerepresenta seu Plano de Ação (nacional) para a implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança.

A declaração da então recém-eleita administração anunciava que “direitos humanos, direito internacional, desarmamento, combate ao terrorismo e armas de destruição em massa devem ser os pilares da política externa sueca [...] [o país] quer ver uma forte e reformada ONU, com a busca ativa da candidatura da Suécia para o Conselho de Segurança” (Suécia, 2014, p. 20). Em termos práticos, essa declaração significava que a conquista de um mandato eletivo no Conselho de Segurança era um objetivo de todo o governo e não apenas do Ministério das Relações Exteriores sueco. O mesmo documento também afirma que “o novo governo da Suécia é um governo feminista” (Suécia, 2014, p.12) e que “o nosso país deve ser uma força de liderança e de inspiração no mundo” (Suécia, 2014, p.2). Além disso, as boas relações da então chanceler certamente foram um fator que influenciaram a candidatura da Suécia, tendo em vista que Margot Wallström foi a primeira representante especial do secretário-geral da ONU para Violência Sexual em Conflito, tendo assumido o cargo em abril de 2010 e permanecido até setembro de 2012.

3.3 A Política Externa Feminista da Suécia no Conselho de Segurança da ONU

Conforme observado no capítulo 1, os diferentes fóruns, as consultas, formais e informais, e a própria dinâmica do Conselho de Segurança, que possui grupos de trabalho não institucionais, órgãos subsidiários, promove os encontros da “fórmula de Arria”, entre outros espaços, impõe uma dinâmica de trabalho múltipla, na qual diversas linguagens devem ser apreendidas e o diálogo com diferentes atores é fundamental. Ademais, por ser ainda uma estrutura pouco transparente e pouco permeável a mudanças que proponham a democratização de seus métodos de trabalho, o treinamento para negociações da agenda MPS para os diplomatas da Suécia também levou em consideração a estrutura de poder do Conselho (Olsson *et al.*, 2021).

Ciente dessa estrutura, onde muitas vezes prevalece a informalidade e, conseqüentemente, a falta de transparência, e onde a desigualdade de poder, em benefício dos

P3 impera, a Suécia monta a sua estratégia de exercício de uma política externa feminista no Conselho, por meio da maior incorporação da linguagem MPS nas resoluções e ações daquele. O seu objetivo primordial era, portanto, o de integrar a agenda MPS em todos os assuntos do Conselho, de modo a promover sua implementação. Para isso, o país nórdico ocupa, desde o seu primeiro mês de mandato até o seu término, a presidência do Grupo de Trabalho Informal de Especialistas sobre MPS, tendo dividido esse cargo no primeiro ano com o Uruguai e no segundo com o Peru. O Grupo havia sido criado no ano anterior, como um dos *deliverables* da resolução 2242 de 2015, por iniciativa da Espanha, e havia sido presidido pelo Reino Unido, que durante 2016 fez coincidir as funções de *chair* do grupo informal e *penholder* do tema. É digno de nota que, mesmo após ceder lugar para que dois E10 co-presidissem o grupo, o Reino Unido, que permaneceu como *penholder* do tema Mulheres, Paz e Segurança, não deixou de estar presente e também de acompanhar todas as discussões do grupo, bem como de assinar todas as cartas de recomendações das reuniões, junto com os países que na época presidiam o grupo, como se co-presidente ainda fosse. Foi assim em 2017-2018, durante o mandato da Suécia, que não cedeu lugar para que outro país estivesse na co-presidência do grupo nesse período de dois anos, é assim ainda hoje, em 2024, quando o grupo é co-presidido por Suíça e Serra Leoa¹²⁵.

Para acompanhar as diferentes atividades e espaços nos quais a agenda MPS é debatida, a Suécia designa um diplomata como ponto focal para o assunto em sua missão em Nova York e dois no Ministério das Relações Exteriores sueco (Olsson *et al.*, 2021), o que demonstra a importância que esse tema ocupa na atuação do país nórdico no UNSC. Não por acaso, a ponto focal para a Agenda MPS também era a co-presidenta do referido grupo informal de trabalho. Apesar de haver pontos focais, tanto em Estocolmo quanto na missão em Nova York, todos os diplomatas eram responsáveis por pensar a integração da perspectiva MPS em seus respectivos portfólios. Essa nova abordagem possibilitou que cada um dos diplomatas da missão se tornasse, de certa forma, um especialista em MPS no tema que lhe foi designado (Olsson *et al.*, 2021). Método que estabeleceu, de fato, a transversalização da agenda Mulheres, paz e Segurança. Ao passo que este estudo não nos permite estabelecer uma relação causal entre os esforços da política externa feminista sueca e o texto final adotado nas resoluções, durante o período de 2017 a 2018, devido à limitação de acesso aos dados e à impossibilidade de acompanhar as reuniões de consultas informais, conforme apresentadas no capítulo 1 como um

125 Em 2023, o grupo foi presidido por Suíça e Emirados Árabes Unidos. Assim como em 2017-2018 o país europeu permaneceu presidindo o grupo durante todo seu mandato, novamente em 2023-2024, o fenômeno se repete.

problema de transparência do Conselho, esse estudo nos permite observar como as discussões e debates em torno dessa agenda e a incorporação desses conceitos nas missões de paz, avançaram ou retrocederam durante o mandato da Suécia.

Durante o biênio de 2017 - 2018, o Conselho de Segurança, de acordo com as informações divulgadas em seu relatório anual (2017, 2018), reuniu-se 584 vezes em encontros formais, sendo 557 deles abertos ao público; aprovou 115 resoluções; proferiu 48 declarações presidenciais e 180 comunicados à imprensa. Nesse período, a Suécia presidiu o Conselho de Segurança em janeiro de 2017 e em julho de 2018. Durante sua primeira presidência, o país produziu duas declarações sobre a situação na República Democrática do Congo e o processo de consolidação da paz na África Ocidental, na sua segunda condução, o país nórdico produziu uma declaração sobre a situação no Afeganistão e na República Centro-africana. Além das declarações na presidência do Conselho, o governo da Suécia proferiu 320 declarações¹²⁶ sobre paz e segurança. Ao contrário do que se poderia esperar, foram poucas as declarações do governo sueco durante o biênio de 2017 e 2018 que tiveram como tema “mulheres, paz e segurança”. Esse foi, inclusive, um dos períodos nos quais o Conselho não emitiu novas resoluções sobre o tema. Ainda durante o mandato da Suécia, cinco regimes de sanções, que utilizaram a prática de crimes sexuais contra mulheres como um critério de listagem de indivíduos e grupos armados, foram aprovados pelo CSNU, a respeito do Mali (2017), da República Centro-Africana (2017), da Líbia (2018), da Somália (2018) e do Sudão do Sul (2018).

Passemos, então, à observação da PEXF sueca no UNSC a partir da análise do discurso de Annika Söder no Debate Aberto Anual sobre MPS do Conselho de Segurança em 25/10/2016; o programa do Mandato da Suécia; as atividades desse país no Grupo Informal de Especialistas em Mulheres, Paz e Segurança; o Relatório do Governo sueco de 11 de abril de 2019, a respeito do Mandato da Suécia no Conselho.

3.3.1 O discurso de Annika Söder no Debate Aberto Anual sobre MPS do Conselho de Segurança em 25/10/2016

Um pouco mais de um mês antes da Suécia iniciar o seu mandato no Conselho e assumir a presidência desse órgão, a então vice-ministra das relações Exteriores, Annika Söder,

¹²⁶ Declarações disponíveis em: (Suécia, 2024).

discursou no debate anual sobre MPS. Desse discurso, apreende-se as principais diretrizes que a Suécia iria perseguir em seu futuro mandato.

O discurso do governo da Suécia começa destacando o fato de que a discussão sobre mulheres e meninas não é assessoria, mas um tema central da agenda do Conselho, pois diretamente relacionada à paz e segurança e à prevenção de conflitos. Estabelece, dessa forma, que “diplomacia para a paz e igualdade de gênero caminham de mãos dadas” (Söder *apud* United Nations Security Council, 2016b, p. 29). Söder identifica a necessidade de integrar e operacionalizar a agenda WPS no trabalho do dia a dia do Conselho, conforme recomendou o estudo global sobre a agenda, materializado na resolução 2242 (2015). Nesse sentido, ela identificou quatro áreas que necessitariam ser aperfeiçoadas:

- a) a adoção de uma perspectiva de igualdade de gênero desde o princípio, por meio de um diálogo contínuo com organizações de mulheres e parceiros relevantes em campo;
- b) o aperfeiçoamento da coleta de dados, incluindo a produção de estatísticas desagregadas por sexo¹²⁷;
- c) assegurar a participação de mulheres e meninas em processos de paz;
- d) a adoção de incentivos financeiros, mas também de ordem não monetária, para que a agenda MPS seja implementada (Söder *apud* United Nations Security Council, 2016b).

A vice-ministra também aproveita a oportunidade para apresentar a Suécia como “um governo feminista com uma política externa feminista” (Söder *apud* United Nations Security Council, 2016b, p. 30). Söder também deixa evidente a conexão entre a política externa feminista de seu país e a agenda de mulheres, paz e segurança, “Nesse contexto, a Suécia está *naturalmente* atrelada ao trabalho em MPS” (Söder *apud* United Nations Security Council, 2016b, p. 30, grifos nossos). Trata-se da primeira vez que a Suécia se apresenta como um governo feminista, dotado de uma política externa feminista, perante o Conselho de Segurança, colocando-se, nesse sentido como interlocutora privilegiada para as questões relativas à agenda MPS, tema que a vice-ministra afirma que seu país defenderá intensamente durante o seu mandato no Conselho. Söder conclui sua fala com o slogan “mais mulheres simplesmente significa mais paz” (Söder *apud* United Nations Security Council, 2016b, p. 30).

127 A Suécia não utiliza o termo “gênero” para expor a necessidade de dados desagregados.

3.3.2 O Programa para o Mandato da Suécia no Conselho de Segurança

Logo após o pronunciamento da vice-ministra Annika Söder no Conselho de Segurança, o governo da Suécia lança, em 7 de dezembro de 2016, o seu programa para o mandato como membro não permanente do CSNU (Suécia, 2016). O programa inicia afirmando a eleição para o Conselho como um resultado alcançado com sucesso pela diplomacia sueca. É possível dividir as propostas de ações em assuntos temáticos e geográficos, embora essa classificação não seja explícita no documento, espelhando o modo como é estruturada a agenda do Conselho de Segurança. No que aos assuntos temáticos, a Suécia apresenta seu planejamento referente ao

- a) direito internacional, direitos humanos, igualdade de gênero e perspectiva humanitária;
- b) prevenção mais efetiva de conflitos;
- c) novas questões securitárias;
- d) Efetividade das Operações de Paz;
- e) impacto das questões de gênero;
- f) um conselho de segurança mais transparente;
- g) cooperação com organizações regionais.

No que se refere aos temas geográficos, a Suécia divide os países que estavam na agenda do Conselho naquele período em:

- a) África;
- b) Oriente Médio e África do Norte;
- c) Europa;
- d) Ásia;
- e) América Latina.

No que diz respeito ao direito internacional, direitos humanos, igualdade de gênero e perspectiva humanitária, a Suécia estabelece como seu objetivo principal a continuidade das denúncias que ela já realizava em outros fóruns, relativas às violações à proibição ao uso da força, conforme prescrito na Carta da ONU, o que poderia ser interpretado como uma referência à invasão da Criméia pela Rússia, em 2014. Não é realizada nenhuma associação entre esse objetivo e a promoção da igualdade de gênero.

No tocante à prevenção mais efetiva de conflitos, a Suécia afirma que se os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Acordo de Paris, ambos estabelecidos em 2015,

são marcos que estimularam a cooperação internacional e estabeleceram padrões e normas para o avanço da temática do desenvolvimento e da temática ambiental, seria necessário também um novo marco para os esforços de manutenção da paz e da segurança. Também estabelece uma relação no que diz respeito a esse conceito e à mudança do clima, migrações e igualdade de gênero. O tema das migrações, contudo, parece se sobressair nesse tópico, uma vez que a Suécia afirma que “quando conflitos são evitados e encerrados, as pessoas tornam-se menos vulneráveis e menos propensas a fugir”¹²⁸ (Suécia, 2016, p. 3, tradução nossa), o que parece refletir preocupação desse país com o aumento do número de refugiados que chegam solicitando serem acolhidos em seu território¹²⁹. A Suécia também afirma em seu programa que pretende aumentar, durante seu mandato, a cooperação do Conselho com a Comissão da ONU para *Peacebuilding*, bem como promete uma cooperação ativa com o SG Antonio Guterres. Novamente, não temos nenhuma explicação sobre como essas questões impactam e interagem com a promoção da igualdade de gênero.

Em relação às “novas questões securitárias” (ou melhor, aos temas complexos que a Suécia insiste em reduzir a questões securitárias e à lógica do Conselho, que não possui respostas complexas e adequadas para esses problemas), cujos exemplos citados são pandemias, desastres naturais e mudança do clima, a Suécia traz, novamente, a questão do refúgio, que é, entretanto, apresentada como “problema migratório”¹³⁰ (Suécia, 2016, p. 3), e afirma a necessidade de uma cooperação global “mais forte” (Suécia, 2016, p. 3) no tema das migrações. É dada ênfase à mudança do clima, que é percebida como risco em particular:

A escassez aguda de água, alimentos ou energia pode rapidamente criar ou agravar uma situação de conflito. As análises e os dados relativos às alterações climáticas, ao ambiente e às ameaças à saúde são, portanto, importantes no planejamento e implementação das atividades da ONU neste domínio¹³¹.
(Suécia, 2016, p. 3, tradução nossa).

O Ponto 4 das questões temáticas que a Suécia pretende abordar prioritariamente durante o seu mandato no Conselho diz respeito à efetividade das Operações de Paz. O país

¹²⁸ “When conflicts are prevented and ended, people are less vulnerable and less likely to flee”

¹²⁹ No período de 2017 a 2023, de acordo com os dados da Agência Sueca de Migração, a Suécia recebeu 122.787 pedidos de asilo. Entre 2017 e 2018, período em que a Suécia esteve no Conselho de Segurança, ela recebeu 38% desses pedidos (Suécia, 2017-2023).

¹³⁰ A principal distinção entre migrante e refugiado é que enquanto aquele escolhe mudar de país, este é obrigado a fugir, por motivos que ele não escolheu nem controla. O fato de a Suécia apresentar refúgio e migração como sinônimos indica ou uma má compreensão dos fenômenos, ou indiferença em relação àqueles que não possuem outra escolha a não ser fugir.

¹³¹ Acute shortage of water, food or energy can quickly create or exacerbate a conflict situation. Analysis and data concerning climate change, environment and health threats are therefore important in the planning and implementation of UN activities in the field.

nórdico começa citando sua contribuição com tropas¹³² para a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a estabilização do Mali (MINUSMA)¹³³. O documento também afirma nesse ponto que o Conselho de Segurança precisa estabelecer prioridades mais claras em operações de apoio à paz, de modo que uma gestão mais eficiente dos recursos e um aumento da credibilidade da ONU em suas missões possam ser verificados. Por fim, a Suécia critica a violência sexual perpetrada por tropas internacionais contra civis na República Centro-Africana e promete uma política de tolerância zero aos abusos sexuais que guardem relação com as operações da ONU. Trata-se do primeiro momento em que uma violência de gênero é mencionada em todo o documento e a única promessa de solução apresentada, “política de tolerância zero”, não se distancia da linguagem de violência e punição que se perpetua em situações de conflitos e de guerras.

O ponto 5, Impacto das questões de Gênero, afirma que a agenda MPS é uma prioridade do mandato da Suécia. O texto não deixa dúvidas a respeito do entendimento que a Suécia tem dessa agenda: “a participação ativa das mulheres em processos de paz é um assunto estratégico para a paz e a segurança internacionais. [...] É necessária forte influência das mulheres em todos os processos de paz, para criar legitimidade, apropriação e sustentabilidade”¹³⁴ (Suécia, 2016, p. 4, tradução nossa) Inequivocamente, a grande preocupação demonstrada é com a credibilidade da ONU e de suas operações de paz, muito mais do que com as mulheres reais, que vivenciam a situação de guerra. Suas dores e sofrimentos parecem estar sendo instrumentalizados, para que a legitimidade e a credibilidade de uma instituição, o Conselho de Segurança da ONU, seja restaurada. A Suécia também anuncia que seu mandato será dedicado à implementação da agenda MPS em cada uma das situações de conflito dos países que estão na agenda do Conselho. Nesse sentido, ela conclama o Conselho a monitorar as operações de paz e assegurar que os esforços de MPS são coerentes, integrados e de longa duração. Além da promessa de tornar a agenda MPS mais presente nas missões de paz, a Suécia traz a necessidade de melhor coletar dados desagregados por gênero, a necessidade de financiamento adequado para a implementação da agenda e já anuncia que participará ativamente do Grupo informal de Especialistas sobre MPS. Antes mesmo de iniciar seu mandato, deve-se observar que a Suécia

¹³² A Suécia encerrou sua participação na MINUSMA em junho de 2023, quando 220 soldados suecos retornaram para casa. A decisão foi tomada ainda durante a vigência da política externa feminista, em março de 2022. Nenhuma justificativa oficial foi dada para a retirada de tropas, mas o governo sueco havia declarado anteriormente que a presença de mercenários russos, contratados pelo Mali, tornava a presença militar sueca inviável.

¹³³ A MINUSMA foi criada em 25 de abril de 2013 pela Resolução 2100 do UNSC com o objetivo declarado de estabilizar o país após a rebelião dos touaregs em 2012.

¹³⁴ Women’s active participation in Peace processes is a strategic issue for international Peace and security. [...] Strong influence of women is needed in every Peace process to create legitimacy, ownership and sustainability.

tem um lugar de fala e um espaço de poder bem designado. Não é por acaso que o país nórdico permanece durante todo o seu mandato como co-presidente do grupo, enquanto os Estados sul-americanos, Peru e Uruguai, se revezaram nessa mesma função.

A Suécia também promete que irá trabalhar por um Conselho de Segurança mais transparente. Para isso, informa que seus métodos de trabalho serão caracterizados pela transparência e pelo diálogo. Medidas que, apesar de serem necessárias e profundamente bem-recebidas pela sociedade civil, não chegam nem perto de apresentar uma solução para os graves problemas de transparência e de “monopólio da caneta” (*penholdership*) que o Conselho apresenta, conforme observados no capítulo anterior. Promete também manter diálogo com países que, apesar de estarem na pauta da agenda do Conselho, não são membros deste, com países que contribuem com tropas para as operações de paz, com organizações regionais e com a sociedade civil. Por fim, a Suécia também anuncia que irá trabalhar para a limitação do poder de veto, especialmente nos casos de atrocidades em massa, como na Síria, em referência indireta à Rússia que, como país apoiador de Bashar Al Assad, vetou diversas resoluções sobre a Síria no Conselho de Segurança. Entre 4 de outubro de 2011 e 17 de novembro de 2017, apenas Rússia e China utilizaram o poder de veto, tendo a Rússia vetado 14 propostas de resoluções e a China 5. Durante os dois anos de mandato da Suécia no Conselho, 9 propostas de resolução foram vetadas¹³⁵, seis em 2017 e três em 2018. Das 9 resoluções vetadas, 7 vetos foram russos e todas as 7 diziam respeito à situação no Oriente Médio, mais especificamente ao uso de armas químicas contra a população síria. A China vetou junto com a Rússia a primeira proposta de resolução sobre esse tema. A Rússia continuou vetando sozinha todas as propostas de resoluções que tentaram abordar o uso de armas químicas na Síria. Os outros dois vetos, registrados no período de 2017 a 2018, foram impostos pelos EUA, ambos sobre resoluções que se referiam à questão da Palestina.

O anúncio da intenção de limitar o poder de veto, em casos de graves e sistemáticas violações dos direitos humanos, no programa sueco para o Conselho de Segurança, coaduna-se com a proposta francesa, feita pelo presidente francês em 2013, François Hollande, de que os P5, voluntariamente, renunciassem ao seu poder de veto nos casos de atrocidades em massa. O

¹³⁵ São elas: S/2018/516 sobre a questão Palestina, vetada pelos EUA em 1/6/2018; S/2018/321 sobre armas químicas na Síria, vetada pela Federação Russa em 10/4/2018; S/2018/156 sobre o conflito no Yemen, vetado pela Federação Russa em 26/2/2018; S/2017/1060 sobre a questão Palestina, vetada por estados Unidos em 18/12/2017; S/2017/970 sobre a renovação do mandato da missão investigativa de armas químicas na Rússia, em 17/11/2017; S/2017/962 sobre armas químicas na Síria, vetada pela Federação Russa em 16/11/2017; S/2017/884 sobre a tentativa de renovação do mandato da missão investigativa de armas químicas na Síria, vetada pela Federação Russa em 24/11/2017; S/2017/315 sobre armas químicas na Síria, vetada pela Rússia em 12/04/2017; S/2017/172 sobre o uso de armas químicas na Síria, vetada pela Federação Russa e pela República Popular da China em 28/02/2017.

veto não precisava ser justificado até 2022. Em 2022, Liechtenstein tentou aprovar uma resolução na Assembleia Geral que exigia que os P5 justificassem. A resolução A/RES/76/262 foi adotada pela Assembleia Geral em 26 de abril de 2022, e estabelece que o presidente da AGNU organize um encontro formal dentro de 10 dias da utilização do veto, para que o P5 se explique. Um relatório sobre o uso do veto deve também ser submetido à AGNU e o item “Uso do veto” foi adicionado na agenda da AGNU, a partir de sua 77ª sessão.

Percebe-se, dessa forma, que a crítica da Suécia ao autoritarismo e à falta de democracia que impera no Conselho de Segurança se limitou, em seu programa para o mandato eletivo no Conselho, à questão da utilização do veto, o que, naquele contexto, transforma-se em uma crítica direcionada quase que exclusivamente à Rússia, país que fez uso desproporcional desse instrumento, sobretudo entre 2011 e 2017. Ao restringir a questão da falta de democracia à questão do uso do veto, além de expor o país que faz mais uso desse dispositivo, as questões relativas às consultas informais e à falta de registro dessas sessões, da provisoriamente de um regulamento que foi formulado ainda na década de 1940, mas nunca foi aprovado, simplesmente não aparecem. Aquelas ficam circunscritas ao veto que reduzem o problema a uma parcela deste e coloca a Rússia como grande vilão da história.

No que se refere aos temas geográficos, o programa sueco divide o mundo em 5 regiões: África, Oriente Médio e Norte da África (MENA), Europa, Ásia e América Latina. É digno de nota que o continente africano é o único que aparece duas vezes nessa classificação, em duas regiões distintas: África e MENA, o que já levanta a suspeita de que o programa do mandato da Suécia no Conselho de Segurança percebe o continente africano como a região mais conflituosa do mundo.

No que diz respeito à África, o documento ressalta a presença “considerável” da Suécia na Libéria (Suécia, 2016, p. 6), contribuindo com tropas para a missão de paz da ONU no país, a UNIMIL. Também ressalta o apoio prestado ao processo de paz e construção do Estado da Somália. Destaca o que define como “a tradição sueca” de se engajar na região dos Grandes Lagos, seja bilateralmente, seja por meio de missões da ONU (Suécia, 2016, p. 6). Percebe-se que a Suécia se afirma aqui como uma potência capaz de intervir na África, pois já tinha tropas presentes na Libéria, Somália, Mali e na região dos Grandes Lagos. Em nenhum momento o documento menciona as mulheres que estariam vivendo nessas regiões de conflito, qual seria o grau de engajamento dessas nos processos de *peacebuilding* e *peacekeeping*, qual havia sido a observação e as conclusões que o governo sueco chegou a partir da intervenção na realidade dessas mulheres.

A segunda região mencionada no documento é o Oriente Médio e o Norte da África. A análise começa criticando a capacidade de ação do Conselho nessa região, pois aquela seria prejudicada, em alguns casos, pelos impasses entre os P5. O documento afirma ser a favor da “solução de dois estados na região” (Suécia, 2016, p. 7), mas não cita nominalmente nem a Palestina, nem Israel. A Suécia, contudo, durante a vigência da sua autoproclamada política externa feminista, se posicionou firmemente em relação à questão Palestina, tendo sido o primeiro país da União Europeia a ter reconhecido aquela como um país, após ter ingressado na referida União. Esse foi um dos primeiros atos da política externa feminista, em outubro de 2014, o que gerou grande desconforto em Israel, que convocou seu embaixador em Estocolmo para consultas por duas vezes e desmarcou uma visita da chanceler Margot Wallström a Jerusalém.

A Suécia também afirma, nessa parte do documento, que atenção especial deve ser dedicada à Síria nessa região e coloca a necessidade de o Conselho assumir uma ação responsável para resolver o conflito, de forma a manter sua autoridade e legitimidade. Expõe que o histórico engajamento humanitário da Suécia será um “peso extra” (Suécia, 2016, p. 5), que penderá na balança para uma ação favorável à Síria. Após constatar que, desde 2011, a Rússia vetou sistematicamente quase todas as propostas de resoluções referentes à Síria, entende-se contra quem a Suécia pesará desfavoravelmente na balança, na tentativa de se aprovar resoluções sobre o conflito sírio. Novamente, nenhuma menção é feita às mulheres que experienciam guerras, privações, fome e violações nesses países.

A Europa é apresentada como terceira região geográfica e, desde o primeiro momento, ela é apresentada em oposição à África no discurso do governo sueco: “embora o continente europeu não seja o foco primário da agenda do Conselho, desenvolvimentos nessa região e a vizinhança da UE são uma prioridade para a Suécia”¹³⁶ (Suécia, 2016, p. 8, tradução nossa). E, nesse sentido, recordamos que o continente africano é apresentado duas vezes na divisão geográfica organizada pela Suécia. A Europa é assim apresentada como região não prioritária do trabalho do Conselho de Segurança, não sendo, portanto, percebida como uma região conflituosa, ao contrário do continente africano, já que “parte significativa da agenda do Conselho de Segurança é sobre a África”¹³⁷ (Suécia, 2016, p. 7, tradução nossa). No continente europeu, o conflito na Ucrânia é, dessa forma, descrito como um *caso especial* e a Suécia

¹³⁶ “although the European continent is not the primary focus of the Council agenda, developments in the region and the EU’s neighbourhood are a priority for Sweden”

¹³⁷ “a significant part of the Security Council Agenda concerns Africa”

promete ser a “voz que manterá o assunto vivo no Conselho de Segurança” (Suécia, 2016, p. 11).

No que diz respeito à Ásia, a Suécia cita nominalmente dois países, Afeganistão e Coreia do Norte, bem como menciona a presença de tropas suecas naquele país e o apoio ao engajamento da ONU. Em relação à Coreia do Norte, afirma que o programa nuclear desse país é um item-chave na agenda do Conselho de Segurança, cujo objetivo é induzir o país asiático a desistir de seu programa nuclear.

Por fim, a América Latina é apresentada e a imagem dessa também é construída em oposição à África, ao enunciar que “O continente americano atualmente ocupa uma porção limitada do trabalho do Conselho. Colômbia e Haiti estão na agenda”¹³⁸ (Suécia, 2016, p. 12, tradução nossa). O documento novamente nos remete à imagem do continente africano, sempre presente na agenda do Conselho, pois seria o *locus* privilegiado da eclosão de conflitos, em oposição não apenas ao continente europeu, mas também à América Latina.

Os últimos tópicos abordados pelo programa são o combate ao terrorismo, e nesse ponto é feita uma ressalva para enfatizar a necessidade de salvaguarda da democracia e dos direitos humanos; o regime de sanções do Conselho; e o Grupo de Trabalho sobre Crianças em conflitos Armados. A Suécia anuncia que presidirá o Comitê de Sanções para a Líbia e o referido GT.

Como análise geral desse documento, podemos concluir que, ao contrário do que se poderia esperar, tendo em vista o discurso de Söder em 25/10/2016, perante o Conselho, de que, por representar um governo e uma política externa feminista, a Suécia acompanha e está atrelada à agenda MPS, a questão de gênero não permeia todo o documento (nem o tema de mulheres, paz e segurança permeia), de modo que as questões relativas à segurança não trazem uma perspectiva nem muito menos apresentam uma metodologia feminista. Ao invés disso, o termo “gênero” aparece encapsulado apenas no ponto 5 do documento e se restringe ao que já havia sido construído da agenda MPS¹³⁹. Em todo o programa, o vocábulo “feminismo/feminista” não aparece uma única vez. As expressões “violência sexual” e “abuso sexual” aparecem, cada uma, uma vez e apenas no ponto 4 do documento, relativo à efetividade das operações de paz da ONU, como se não se tratasse de um problema muito maior e presente na maioria dos conflitos armados. O texto chega a afirmar que “A ONU deveria agir com força

¹³⁸ “The American continent currently occupies a limited portion of the Council’s work. Colombia and Haiti are on the agenda”

¹³⁹ Até o início do mandato da Suécia, em 1/1/2017, haviam sido adotadas 9 resoluções sobre o tema, que passaram a integrar a agenda MPS: UNSCR 1325 (2000); UNSCR 1820 (2008); UNSCR 1889 (2009); UNSCR 1960 (2010); UNSCR 2106 (2013); UNSCR 2122 (2013); UNSCR 2242 (2015); UNSCR 2272 (2016).

para combater o abuso sexual em conexão com as operações da ONU”¹⁴⁰ (Suécia, 2016, p. 13, tradução nossa). Em nenhum momento o programa se propõe a discutir as violências sexuais que não possuem conexão com as operações da ONU. Em todo o documento, a palavra “gênero” aparece apenas cinco vezes, “mulheres” nove e “segurança” repete-se cinquenta e sete vezes.

3.3.3 O Grupo Informal de Especialistas em Mulheres, Paz e Segurança

Em 2017, o Grupo Informal de Especialistas em Mulheres, Paz e Segurança (GIEMPS) se reúne pela primeira vez em 27 de fevereiro, para discutir a situação de crise na região da bacia do Lago Chade. Ao longo do mandato da Suécia no Conselho de Segurança, o grupo se reuniu 15 vezes e a Suécia copresidiu o grupo durante todo esse período, em 2017, ao lado de Uruguai e, em 2018, ao lado de Peru. No primeiro ano, o grupo informal se reuniu 7 vezes, além da situação na Bacia do Lago Chade, foram apresentadas as situações de Yemen, em março e em novembro, Mali, Iraque, República Centro-Africana e Afeganistão. Em 2018, o GIEMPS se reuniu 8 vezes. O primeiro encontro ocorre em janeiro e é novamente sobre a região da Bacia do Lago Chade, essa pauta é sucedida por uma reunião sobre a República Democrática do Congo, em fevereiro, sobre o Iraque, em março, sobre a Líbia, em abril, sobre o Mali e o Sahel em junho, novamente sobre a República Democrática do Congo em setembro, a República Centro-Africana, em outubro, e outra vez, sobre a Líbia, em novembro. Ressalta-se que a missão do Conselho realizada à RDC, em outubro de 2018, foi precedida pelo encontro do GIEMPS, no mês anterior (Security Council Report, 2020).

Devido a nossa opção metodológica de realizar um estudo de caso e de analisar vários documentos do Conselho de Segurança e do Governo sueco, não será empreendida análise minuciosa e detalhada sobre cada um dos conflitos, a partir dos informes produzidos pelo grupo nesses dois anos, após cada encontro. Ao invés disso, optamos por apresentar a origem do grupo, discorrer brevemente sobre suas funções e expor as relações de poder que o constituem, em consonância com o debate que realizamos no capítulo 1, sobre como os métodos de trabalho desvelam relações de poder no Conselho de Segurança.

O Grupo Informal surge em 2016, a partir de uma demanda estabelecida na resolução 2242 (2015)¹⁴¹. Por não ser um órgão formal do Conselho, o nome dos países que o presidem

¹⁴⁰ “The UN should act forcefully to combat sexual abuse in connection with UN operations”

¹⁴¹ A tradução do parágrafo 5 (a) da referida resolução: “expressa a intenção de convocar encontros de importantes especialistas do Conselho de Segurança como parte de um Grupo Informal de Especialistas em Mulheres, Paz

não é incluído na lista de presidentes e vice-presidentes dos órgãos subsidiários, que é publicada anualmente como documento de número 2 do Conselho. Não há, pelo mesmo motivo, obrigação para os membros do Conselho de comparecerem às reuniões do GIEMPS, embora apenas China e Rússia tenham faltado a essas regularmente (Security Council Report, 2020). A ONUMULHERES exerce a função de secretariado desde a criação do grupo. A principal recomendação da resolução 2242 (2015), que sucedeu o estudo global realizado sobre a implementação da agenda MPS, no mesmo ano, foi a de que a agenda WPS fosse de fato incorporada aos temas discutidos no Conselho, de modo a verdadeiramente transversalizá-la, assim ela não permaneceria restrita apenas aos debates anuais que ocorrem em outubro. O Grupo foi, dessa forma, criado em 2016 e copresidido nesse primeiro ano por um membro permanente, o Reino Unido, e um membro não permanente, porém igualmente europeu, a Espanha. Recordar-se que aquele era e ainda é o *penholdership* da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança no Conselho¹⁴².

As principais funções dos presidentes do grupo consistem em definir a agenda de trabalho para o ano corrente, ou seja, quais países irão entrar em pauta, bem como em escolher e convidar especialistas das Nações Unidas sobre o país em questão e sobre a agenda Mulheres, Paz e Segurança. Eles também devem informar à missão permanente do país objeto do debate o que foi discutido durante o encontro. De acordo com o relatório da Suécia sobre o seu mandato no Conselho de Segurança (2019), apesar de o país nórdico ter organizado muitos encontros com organizações de mulheres da sociedade civil de vários países em conflito, o GIEMPS, durante os dois anos em que foi copresidido pela Suécia, nunca convidou os países não membros do UNSC, mas que estavam em pauta no grupo de especialistas, para as reuniões do grupo. As diretrizes organizadas por Reino Unido e Espanha em nenhum momento aventam a possibilidade de convocar o país cuja a situação está em pauta para a reunião do grupo, mas sugere que a presidência desse envie cartas e inicie diligências com atores relevantes, como, por exemplo o governo do país que está sob revisão.

De acordo com a carta de Reino Unido e Espanha sobre as diretrizes do grupo (United Nations Security Council, 2016a), o principal objetivo do GIEMPS é o de assegurar uma supervisão mais consistente dos esforços de implementação da Agenda WPS, tanto em Nova York, quanto para os atores que estão nas missões. No que se refere a resultados esperados, os copresidentes do grupo, bem como o *penholder* do assunto seriam os principais responsáveis a

e Segurança, para facilitar uma abordagem mais sistemática para Mulheres, Paz e Segurança dentro do próprio trabalho do Conselho, permitindo, assim, melhor coordenação e supervisão para a implementação dos esforços”.

¹⁴² Ver Tabela 2, organizada pela ONG *Security Council Report*, desta dissertação.

estimularem que os mandatos de missões do Conselho de Segurança priorizassem questões relativas à gênero; incentivassem questões e informações sobre a agenda WPS nas consultas informais do Conselho, no ponto “*any other business* (o que ocorrer)”, seja nos assuntos que dizem respeito a países específicos ou a assuntos temáticos; apoiassem briefings mais frequentes da Diretoria Executiva da ONUMULHERES, da Representante Especial do SG para Violência Sexual durante Conflitos, de representantes de organizações de mulheres, tanto em reuniões específicas sobre a situação de um país, quanto nos Encontros da Fórmula de Arria. Devem, ainda, incentivar o diálogo entre os órgãos subsidiários do Conselho, incluindo o Comitê do Conselho de Segurança, estabelecido pela resolução 1373 (2001), que trata de ações antiterrorismo e do regime de sanções. Dessa forma, Reino Unido e Espanha, vinculam expressamente a Agenda WPS a questões relacionadas ao terrorismo e ao regime de sanções. Visita a campo do GIEMPS, cujo foco exclusivo deve ser mulheres, paz e segurança, também deve ser considerado.

Ainda em 2016, ficou estabelecido que Suécia e Uruguai copresidiriam o grupo em 2017, mas que, a partir deste ano, o Reino Unido continuaria acompanhando todas as reuniões e assinando todos os comunicados do grupo, como um co-presidente informal e onipresente: “a partir de 2017, o *penholder* continuará a prover liderança geral para o funcionamento do grupo, juntamente com os copresidentes”¹⁴³ (United Nations Security Council, 2016a, p. 3, tradução nossa). Não é possível saber se essa decisão foi acordada e consentida pelos 15 membros do Conselho, e é muito provável que não tenha sido, uma vez que as presidências de comitês subsidiários e de grupos de trabalho são feitas por indicações e os P3 gozam de muito poder para realizar essas escolhas¹⁴⁴. Do mesmo modo, não se sabe como Suécia e Uruguai, em 2017, e, em 2018, o Peru, tornaram-se presidentes desse grupo, nem o porquê de o país nórdico ter estendido para o ano seguinte seu mandato como co-presidente. Não são previstas eleições para

¹⁴³ “from 2017 onwards, the penholder will continue to provide overall leadership for the functioning of the group, alongside the Co-Chair (s)”

¹⁴⁴ Em conversa informal com diplomata brasileiro que serviu duas vezes na missão do Brasil nas Nações Unidas, em Nova York, inclusive durante o penúltimo mandato do Brasil no Conselho de Segurança (2010-2011), foi relatado que, além de não existir eleições nem muito menos registro de como são feitas as indicações para o *penholdership* e para os órgãos subsidiários e grupos informais do Conselho, os P3 realizam suas escolhas de acordo com o critério de “países que causariam menos problemas/debate”, em determinado tema. Nesse sentido, em 2010 e 2011, segundo o diplomata, o Brasil gostaria de ter presidido o grupo de métodos de trabalho do Conselho de Segurança, mas o fato de o país sul-americano integrar o G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão), grupo de interesse de países que propõe a reforma do Conselho de Segurança, certamente influenciou na decisão de o Brasil não presidir o comitê subsidiário sobre os Métodos de Trabalho do Conselho. Dessa forma, a permanência da Suécia como presidente do Grupo Informal de Especialistas em WPS indica consentimento e apoio dos P3.

ocupar essa posição e existe apenas uma recomendação para que a diversidade geográfica seja preservada, *sempre que possível* (United Nations Security Council, 2016a, p.3).

Como anteriormente observado no capítulo dois deste estudo, o fato de o Reino Unido ter saído apenas formalmente da presidência do grupo, mas ter continuado *de facto* a “fornecer liderança para o funcionamento do grupo” é mais um exemplo de como os membros permanentes e, sobretudo, os membros permanentes ocidentais (P3) detêm o poder sobre a agenda do Conselho, sobre quais e como os assuntos devem ser pautados nessa. Trata-se de um poder cuidadosamente preservado por meio de regras que, algumas vezes, dão a impressão de certo avanço democrático, mas que quando se as examinam de perto, percebe-se que elas estão ali para preservar a mesma velha estrutura de poder. Além disso, antes de se desligarem formalmente do grupo, Reino Unido e Espanha deixaram como herança uma carta endereçada ao SG-ONU (United Nations Security Council, 2016a), com diretrizes sobre como o grupo deveria ser conduzido, como escolher os países que comporiam a pauta da agenda do grupo, bem como as regras de procedimento das futuras reuniões. Nenhum dos documentos analisados neste estudo, que a Suécia produziu sobre seu mandato no Conselho de Segurança, questionam ou mencionam a predominância da influência do Reino Unido nos assuntos relativos à agenda MPS. Na maioria das vezes, entretanto, nem as normas nem o debate no qual essas normas são geradas são transparentes, como também observado no capítulo anterior, dessa forma, por essa razão, essa pesquisa foi incapaz de encontrar os motivos pelos quais a Suécia se reelegeu para a presidência do GIEMPS e o Uruguai, não.

No início de cada ano, os países que copresidem o grupo, juntamente com o *penholder* para MPS decidem quais países devem entrar na Agenda do GIEMPS. Segundo carta do Reino Unido e Espanha, que estabeleceram as diretrizes para o grupo, os países devem ser escolhidos a partir de três critérios:

- a) devem ser uma oportunidade estratégica para impactar o Conselho;
 - b) a capacidade do sistema ONU de gerar informações e análises relevantes sobre aquele país;
 - c) deve ser respeitado um grau de diversidade em relação aos países, geográfica e no que diz respeito à situação do conflito: iminente, ativo ou em fase de transição/recuperação.
- Em cada encontro, os presidentes devem convidar a liderança sênior da ONU no país escolhido para apresentar a situação.

O referido documento também sugere como progresso na agenda MPS pode ser avaliado, trata-se, da utilização dos critérios apresentados nas onze resoluções que compõem a agenda MPS, mas o documento também inova ao recomendar que sejam observadas questões relativas à sexualidade, como “a detenção arbitrária, intimidação e assédio de lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais e pessoas intersexo pelas partes do conflito” (United Nations Security Council, 2016a, p. 5, tradução nossa); que sejam observados dados e tendências sobre como o conflito e a situação humanitária afetam mulheres e meninas na segurança alimentar, conceito que não é abordado nas referidas resoluções. O modo como os conflitos estão afetando a saúde, educação, participação política e econômica das mulheres também deve, de acordo com Reino Unido e Espanha, ser mensurado. O documento igualmente afirma que “quando for relevante” (United Nations Security Council, 2016a, p. 5, tradução nossa 5), deve ser empreendida uma análise a partir de uma perspectiva de gênero do desarmamento, da desmobilização e dos processos de reintegração, deslocamento em larga escala da população, entre outros. Nota-se, mais uma vez, que o desarmamento não é uma pauta fundamental e central para a agenda de Mulheres, Paz e Segurança, deve ser observado apenas “onde for relevante”, ou seja, o desarmamento é restrito a questões pontuais e a conflitos locais e não se fala em um desarmamento global, o que, na verdade, se coaduna com os números apresentados no segundo capítulo, quatro dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, EUA, Rússia, França e China, são atualmente os maiores exportadores de armas do mundo, tendo contribuído com 72,2% do comércio de armas, entre 2018 e 2022¹⁴⁵. O Reino Unido aparece como o sexto maior exportador de armas e a Espanha como sétimo, no mesmo período, cada um detendo cerca de 3% do comércio mundial (Lu, 2023).

É também digno de nota que o conceito de *peacebuilding* não seja sequer mencionado em todo o documento. Fala-se apenas em *peacekeeping* e que deve ser observado nas operações de manutenção da paz a capacidade de sua especialização em gênero e na proteção das mulheres. Compreende-se, então, mais uma vez, que um mundo livre de guerras e de conflitos armados, onde a construção da paz, por meio da abordagem às causas estruturais dos conflitos, aí incluído o desarmamento, o racismo e as práticas coloniais norte-sul, não estão nessa agenda. Evidentemente, perdemos o horizonte de alcançarmos a paz. Nesse sentido, observa-se um silêncio constrangedor quando nos deparamos com um documento que demonstra preocupação com questões relativas à sexualidade e avança no debate sobre identidade de gênero, mas se nega a reconhecer a história de intervenções, colonialismo e racismo, que muitos desses países

¹⁴⁵ Ver dados apresentados na subseção 2.1 desta dissertação.

enfrentaram e enfrentam, inclusive corroborado atualmente pelo sistema de *penholdership* no Conselho de Segurança. Conforme observado pelo RP do Gabão no UNSC em 2023, “os membros africanos do Conselho gostariam de ter a oportunidade de segurar a caneta para assegurar o destino das nossas populações”¹⁴⁶. No mesmo sentido, o chanceler do Mali também questionou o fato de a França ter o poder de propor resoluções sobre o seu país¹⁴⁷. Nenhuma dessas requisições foi respondida. Do ponto de vista dos P3, racismo e colonialidade parecem ser temas que, apesar de recalcados, pois ainda não conseguiram se fazer presentes no domínio da linguagem e serem debatidos de forma clara e sem tabus no âmbito do UNSC, se fazem mais do que nunca presentes, determinando e balizando a continuidade de muitos conflitos.

3.3.4 Relatório do Governo Sueco de 11 de Abril de 2019 a respeito do Mandato da Suécia no Conselho de Segurança em 2017 e 2018

Em 11 de abril de 2019, o governo de Stefan Löfven, cuja política externa já estava sob a condução de Ann Linde, como ministra dos Negócios Exteriores, publica, apenas em idioma sueco, um balanço dos dois anos da Suécia no Conselho de Segurança. Para ser objeto de análise nesta dissertação, o referido documento foi traduzido do sueco para o idioma inglês. A carta do governo submetida ao Parlamento apresenta os objetivos iniciais do mandato sueco, as questões que foram tratadas no Conselho durante esse período, as iniciativas suecas e seus métodos de trabalho, bem como conclusões e lições aprendidas. O relatório de 161 páginas afirma que a abordagem orientadora da política externa feminista sueca no Conselho de Segurança foi a de inserir suas prioridades temáticas dentro da agenda geográfica das situações de conflito, como forma de torná-las operacionais. O documento divide-se em 13 partes e foca em breve apresentação dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança e as estratégias da Suécia para navegar nesse ambiente; nas questões temáticas, entre as quais se destacam a Agenda Mulheres, Paz e Segurança; a Prevenção de Conflitos e Construção da Paz; a agenda de Clima e Segurança; Crianças em Conflitos Armados. O documento também aborda as questões geográficas; a participação da Suécia nos órgãos subsidiários; as duas presidências suecas do Conselho; e na Suécia como membro da UE no Conselho de Segurança.

É digno de nota que o vocábulo “feminista” aparece uma única vez em todo o documento, apenas quando o relatório menciona a política externa *feminista* do governo Löfven e afirma o envolvimento de longa data da Suécia com a Agenda Mulheres, Paz e Segurança

¹⁴⁶ Ver o parágrafo quarto na subseção 2.1 desta dissertação.

¹⁴⁷ Ver o segundo parágrafo na subseção 2.1 desta dissertação.

(SUÉCIA, 2019, p.20). Em nenhum momento, o governo sueco elabora como uma perspectiva feminista de política externa que incorpora as metas e perspectivas do Plano de Ação da Política Externa Feminista. O documento tampouco se debruça sobre a questão se uma política externa feminista poderia contribuir para transformar o conteúdo e os métodos de trabalho do Conselho. Aquele limita sua crítica às divergências entre os P5:

O trabalho do Conselho é frequentemente ofuscado por conflitos entre as superpotências. O poder de veto dos membros permanentes do Conselho pode levar a impasses em temas cruciais. A Síria é o exemplo mais flagrante, mas mesmo nessas situações geopolíticas carregadas, foi possível para a Suécia influenciar na tomada de decisão do Conselho (Suécia, 2019, p. 6, tradução nossa).

Dentre as agendas temáticas, a de Mulheres, Paz e Segurança foi a mais associada à Suécia (Suécia, 2019, p. 7). De acordo com o documento oficial sueco, “a escrita operacional em textos de resoluções e a presidência do GIEMPS”¹⁴⁸ (Suécia, 2019, p. 7, tradução nossa) foram as duas principais estratégias de implementação dessa agenda no Conselho.

A Suécia também afirma que um dos seus focos era “a prevenção de conflitos”, tema controverso no Conselho, pois, “para um par de membros permanentes” (Suécia, 2019, p. 7), que a Suécia não cita nominalmente, mas parece sugerir que sejam Rússia e China, a temática iria de encontro à soberania dos países. Prevenção de conflitos também era uma prioridade de Antônio Guterres, que recém assumia seu posto de SG-ONU. Segundo o Relatório oficial do Conselho de Segurança para a Assembleia Geral, em 2017 (United Nations Security Council, 2017a), aquele organizou debate aberto sobre prevenção de conflitos e paz sustentável, em janeiro, primeiro mês da presidência sueca no Conselho e primeira ocasião em que o Secretário Geral se dirigiu ao Conselho. Em 18 de janeiro de 2018, o tema também conheceu avanço, por meio da declaração presidencial S/PRST/2018/1. Nela, o Conselho reconhece a necessidade de uma estratégia abrangente para a prevenção de conflitos.

O país nórdico também reporta nesse documento oficial que o Conselho se mostrou resistente a discutir mudança do clima como uma questão de segurança. Percebe-se, mais uma vez, o alinhamento da Suécia com o conceito de “segurança humana” discutido e apresentado no primeiro capítulo. Segundo o relatório oficial do Conselho (United Nations Security Council, 2017a), sugestão de missão desse órgão para a Bacia do Lago Chade foi proposta em janeiro, durante a primeira presidência da Suécia, e em 31 de março de 2017, o Conselho adotou sua primeira resolução sobre a referida região, que além de abordar a questão securitária e

¹⁴⁸ “operational writing in resolution texts and the Swedish chairmanship of the informal expert group on WPS”

humanitária, reconhece os efeitos adversos da mudança do clima e saúda o desenvolvimento de programas, como o Plano de Ação de Resiliência Climática. Além dessa vitória, a Suécia também organizou, em julho, durante sua segunda presidência, um debate de alto nível sobre clima e segurança, que foi conduzido pela então chanceler, Margot Wallström.

O governo sueco também soube identificar como as dinâmicas de poder interferem, ou melhor, moldam as funções do Conselho. Conforme observado no capítulo anterior, “o Conselho de Segurança toma suas decisões a respeito dos assuntos trazidos perante a ele pelos Estados membros de acordo com as equações políticas que prevalecem em cada ocasião”¹⁴⁹ (Gharekhan, 2006, p. 14, tradução nossa). A Suécia corroborou a constatação do diplomata indiano ao identificar que Síria, Yemen, RDC, Coreia do Norte e Myanmar conformavam questões geopolíticas delicadas, onde os membros permanentes tinham interesses estratégicos. Como esses interesses não estavam alinhados, segundo o governo sueco, o resultado foi uma dinâmica complicada e polarizada. Nesse sentido, o relatório aponta que “em 2017-2018, a Rússia utilizou o veto em seis ocasiões. Em todos os casos contra decisões para investigar o uso de armas químicas na Síria”¹⁵⁰ (Suécia, 2019, p. 8, tradução nossa)¹⁵¹. No tocante aos conflitos armados no continente africano, a exceção da RDC, o governo sueco observou que essa agenda, por ser menos polarizada, seria, portanto, a mais simples para o país nórdico conseguir exercer alguma influência, principalmente no Sahel, Bacia do Lago Chade e Chifre da África.

Ainda sobre as dinâmicas de poder no órgão, a Suécia também identifica a abissal disparidade entre membros permanentes e não permanentes e que a parte ocidental daqueles, os assim chamados P3, geralmente divergem dos não ocidentais, sobretudo da Rússia. Não se apresenta, em nenhum momento, a aterrorizante disparidade de poder que existe entre os P3 e o resto do Conselho. “O problema fundamental, entretanto, é que os membros permanentes (P5) possuem ferramentas formais e informais que trabalham a favor deles. E essas ferramentas permanecem” (Suécia, 2019, p.10). O relatório não identifica, entretanto, que ferramentas seriam essas, como fizemos no segundo capítulo, nem se mostra crítico da estrutura das decisões e debates, que ocorrem em reuniões de consultas informais, sem nenhum registro ou controle, do domínio dos temas do Conselho (*penholdership*) pelos P3, ou da provisoriedade das normas

¹⁴⁹ “the Security Council takes its decisions on the issues brought before it by member states on the basis of the political equations prevailing on each occasion”

¹⁵⁰ “in 2017-2018, Russia vetoed six occasions, in all cases against decisions to investigate the use of chemical weapons in Syria”

¹⁵¹ Além dos seis vetos russos contra resoluções que diziam respeito ao uso de armas químicas na Síria (S/2018/321; S/2017/970; S/2017/962; S/2017/884; S/2017/315; S/2017/172), durante o mandato da Suécia, a China também vetou a primeira resolução sobre armas químicas na Síria (S/2017/172), EUA vetaram duas resoluções sobre a Palestina (S/2018/516 e S/2017/1060) e a Rússia também vetou uma resolução sobre o Yemen (S/2018/156).

que compõem o regimento interno do Conselho. A única crítica que a Suécia apresenta é sobre o poder de veto, que, desde o fim da Guerra Fria, é utilizado por Rússia, China e EUA, sendo o país eslavo o que mais fez e faz uso desse poder em toda a história do Conselho de Segurança, como vimos anteriormente. Ao invés de criticar a prática de *penholdership*, como fizeram Gabão, Moçambique, Gana e Mali, o governo sueco critica a falta de coordenação e cooperação entre os P3/*penholders* e o SG-ONU “Os membros permanentes Grã-Bretanha, França e EUA detêm a maioria esmagadora dos *penholders*. A cooperação entre os *penholders* e o Secretariado da ONU pode variar e em alguns casos ser bastante limitada”¹⁵² (Suécia, 2019, p. 12, tradução nossa). Questiona-se como uma política externa auto-proclamada feminista não adotou nenhum tipo de metodologia feminista que questionasse ou ao menos colocasse em evidência as relações de poder hegemonicamente masculinas, coloniais e patriarcais¹⁵³ do Conselho de Segurança?

Com efeito, o relatório do governo sueco parece algumas vezes justificar a atual estrutura do Conselho, pois existiria um *trade-off* entre a transparência e a efetividade de negociações delicadas, que não poderiam ocorrer em público, segundo o documento em análise. A solução de compromisso proposta pelo país nórdico para melhorar a transparência do órgão foi a de emitir uma nota à imprensa sempre após uma consulta informal, o que, no nosso entender, não supre uma ata nem parece ter sido implementado pelos outros membros do Conselho, já que, entre 2017 e 2018, apenas 180 Notas à Imprensa foram divulgadas. Conforme o documento sueco, em 2017 e 2018, o Conselho se reuniu 915 vezes (Suécia, 2019, p. 12) na sala principal e nas salas de consultas, pela manhã e pela tarde. Esse número difere do cálculo oficial de 584 encontros, 296 em 2017 e 288 em 2018, contabilizados pelos relatórios oficiais da atividade do Conselho de Segurança (United Nations Security Council, 2017a, 2018). O que indica o não registro de 36% das sessões, sejam elas consultas informais, encontros de grupos informais, como o de especialistas em WPS e encontros da Fórmula de Arria, já que nem todos são filmados e transmitidos pela *UN Web TV*.

Em relação às questões temáticas, a agenda de combate à impunidade foi uma das grandes bandeiras da Suécia durante seu mandato.

¹⁵² “Permanent members Britain, France and the US have an overwhelming majority of *penholders*. The cooperation between the *penholders* and the UN Secretariat can vary and in some cases be very limited”

¹⁵³ Utilizamos nesta dissertação o conceito de patriarcado empregado por María Lugones (2008), ou seja, aqui o patriarcado é entendido a partir da colonialidade de gênero não apenas como um sistema social no qual homens mantêm o poder primário e estão sobrerrepresentados nas funções políticas, sociais e econômicas, mas como patriarcado branco, o qual coloca no topo da pirâmide social o homem branco e em último lugar a mulher negra. Para Lugones, o patriarcado é o lado visível da organização colonial de gênero, mas essa organização colonial não se limita ao conceito de patriarcado: “los elementos que constituyen el modelo capitalista de poder eurocentrado y global no están separados el uno del otro y ninguno de ellos pre-existe a los procesos que constituyen el patrón del poder” (Lugones, 2008. P.79).

A Suécia salientou consistentemente a importância de que a impunidade não deve prevalecer para crimes e abusos dos direitos humanos e violações do direito humanitário internacional. [...] A atitude de vários membros do conselho levou a um clima em que é extremamente difícil conseguir que o Conselho tome quaisquer medidas para promover a responsabilização internacional por crimes internacionais graves¹⁵⁴ (Suécia, 2019, p. 17, tradução nossa).

No tópico em que o relatório aborda questões humanitárias, o governo sueco volta a enfatizar o discurso anti-impunidade, pois a investigação e o processamento de crimes, ainda que não relacionados a violações graves de direitos humanos seria, segundo o documento, um passo fundamental para a prevenção de conflitos e para a reconciliação no pós-conflito, de modo a se construir a paz sustentável (Suécia, 2019, p. 37, tradução nossa). Observa-se que o discurso contra a impunidade é utilizado aqui como garantia de pacificação dos conflitos e instrumento para se garantir a paz social e a efetividade dos direitos humanos e humanitários, o que se coaduna, como vimos, com o modo como a própria Agenda WPS concebe a relevância de se combater a impunidade. A Suécia também organizou iniciativas ocasionais para debates temáticos sobre genocídios, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, sempre enfocando no discurso anti-impunidade e na responsabilidade penal dos agentes. De acordo com o relatório, um dos eventos mais importantes realizados com essa temática foi o “Debate Aberto sobre Direito Internacional para a manutenção da paz internacional e da segurança”, organizado pela Polônia, em maio de 2018. Em seu discurso, o representante permanente da Suécia afirma que a responsabilidade do Conselho, de acordo com a Carta da ONU, é de “responsabilizar aqueles que violam o direito internacional e de fazer justiça para os povos, cuja Carta da ONU foi promulgada para proteger. Nossa credibilidade depende disso” (Suécia, 2018, p. 4).

A Suécia também identifica no relatório, a existência de uma divisão entre aqueles que se opõem e os que endossam relacionar temas de segurança com temas de direitos humanos. O documento afirma que o país nórdico trabalhou para aumentar os laços e a troca de informações entre o CDH e o Conselho de Segurança, aumentando em NYC o conhecimento sobre relatórios produzidos em Genebra, não apenas os do CDH, mas dos diversos órgãos do sistema ONU sediados na Suíça. Observa-se, nesse sentido, mais uma vez, o apreço da Suécia pela defesa do conceito de segurança humana e o empenho em conectar questões de segurança a temas de direitos humanos.

¹⁵⁴ Sweden consistently pointed out the importance that impunity must not prevail for crimes and abuses of human rights and violations of international humanitarian law. [...] The attitude of several council members has led to a climate where it is extremely difficult to get the Council to take any measures at all to promote international accountability for serious international crimes.

Quando aborda a implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, o documento sueco revela que um dos objetivos do governo na implementação dessa agenda foi o de aumentar o número de mulheres que realizam *briefings* ao Conselho, bem como o de convidar representantes de organizações de mulheres, para estarem nessa posição. Infelizmente, nem o relatório nem nenhum outro documento do governo sueco revelam o nome das organizações nem das mulheres que fizeram os *briefings*. O governo sueco, em tópico relacionado à igualdade em seu relatório, enfatiza que durante a segunda presidência sueca do Conselho, em julho de 2018, pela primeira vez houve equidade de gênero entre os relatores. Ainda segundo o relatório sueco, o país também se esforçou para que as análises dos conflitos fossem realizadas por ambos os gêneros e para que aumentasse o número de dados desagregados por sexo, conforme o primeiro Plano de Ação da Política Externa Feminista. Ainda no tocante a essa agenda, a Suécia tentou implementar as recomendações feitas no estudo global de avaliação da implementação da agenda WPS (Unwomen, 2015). A perspectiva da Suécia foi de integrar e enfatizar essa agenda em todos os contextos geográficos e temáticos, assim como nas negociações para resoluções e declarações, ou seja, no dia a dia do Conselho. A sua atuação pode ser, portanto, observada nos discursos do RP, Olof Skoog, nas negociações de resoluções e de declarações presidenciais. De acordo com o relatório, a Suécia influenciou as negociações das missões em Chipre, RDC, Iraque, Mali, Sudão do Sul e Saara Ocidental, para que todas elas tivessem um ponto específico sobre a agenda MPS, e na declaração da presidência do Conselho, em setembro de 2018, quando esta foi ocupada pelos EUA. A declaração sobre a proteção de civis em conflitos armados fez menções à violência sexual e à situação particularmente vulnerável de mulheres e meninas nesses conflitos¹⁵⁵.

Com efeito, observa-se que das 21 declarações presidenciais do Conselho de Segurança, proferidas em 2018, 16 mencionam o papel da mulher na construção da paz e 12 a necessidade de punir violências sexuais perpetradas contra mulheres e meninas.

De acordo com o relatório, a Suécia presidiu o comitê de sanções referentes à Líbia e ao Mali e, segundo relatado pela ONG *Security Council Report* (2020), o critério “violência sexual e baseada no gênero” foi adicionado como um novo critério de listagem nos regimes de sanções de Líbia, Mali, República Centro-Africana, Somália e Sudão do Sul, no período que coincide com o mandato da Suécia no Conselho. Em setembro de 2017, a resolução 2374 estabeleceu regime de sanções para o Mali. Em seu preâmbulo, ela condena fortemente a violência sexual e baseada no gênero e o parágrafo operativo 8 (f) estabelece a proibição de viajar e o

155 S/PRST/2018/18

congelamento de ativos para indivíduos que “violem o regime internacional de direitos humanos ou direito humanitário [...] através da comissão de atos de violência (incluindo assassinato, mutilação, tortura ou estupro ou outra violência sexual)” (United Nations Security Council, 2017a, p. 6, tradução nossa). A resolução 2441 (2018) sobre o regime de sanções na Líbia também prescreve que a violência sexual e a baseada no gênero é causa de proibições de viagens e de congelamento de ativos e, ao estender o mandato do Painel de Especialistas que assiste o Comitê de Sanções da Líbia, inclui a necessidade de especialização em violência sexual e baseada no gênero.

De acordo com o mencionado relatório da ONG, a Suécia participou ativamente das negociações do texto dessa resolução e, juntamente com os Países Baixos, propôs ambos os excertos sobre violência sexual e baseada no gênero no regime de sanções na Líbia.

3.4 Conclusões do capítulo

Em todos os documentos da Política Externa Feminista sueca analisados neste capítulo, discurso da chanceler frente ao parlamento (2014), Plano de Ação da Política externa feminista para 2015-2018, com foco para 2016 (2015), a Suécia evitou, sistematicamente, o emprego do termo “raça” e, ao que parece, tentou substituir aquele pelo termo “etnicidade”. Dessa forma, apesar de afirmar sua política externa “para todas as mulheres”, percebemos que nem todas as mulheres são representadas e nem todas as falas são consideradas, sobretudo aquelas que trazem reflexões sobre o racismo e sobre o imperialismo. Percebemos, igualmente, a quase não menção ao termo “feminismo” em muitos documentos oficiais do governo sueco, que quase sempre deu preferência para “movimento de mulheres”, para se referir às organizações que lutam pelos direitos das mulheres do que “movimento feminista”, bem como a ausência de definição sobre qual seriam as referências teóricas dessa PEXF. Se foi, muitas vezes, difícil identificar o feminismo nos documentos oficiais do governo sueco, foi, em contrapartida, muito simples reconhecer a ênfase dada ao discurso securitário, sobretudo pela recorrência com que o tema aparece e subordina outras questões, como a questão de gênero, à sua lógica.

A Agenda Mulheres, Paz e Segurança e a Política Externa Feminista sueca, que avalizou e reproduziu acriticamente essa agenda durante o seu mandato no UNSC, enfatiza a justiça criminal, o discurso anti-impunidade, o aspecto securitário e individual do problema da violência sexual que ocorrem durante conflitos armados e emprega o conceito de gênero como algo dissociado de uma matriz de opressão racial/colonial. Ao fazê-lo, constrói-se o problema das mulheres que vivem em situações de insegurança e de conflito e o problema da arquitetura

do Conselho de Segurança, que promove (?) a paz e a segurança por meio de métodos de trabalho não democráticos e não transparentes, enquanto obscurece e negligência as causas estruturais que permeiam essa realidade. Como preceituam Engle, Miller e Davis:

Uma das maneiras pelas quais o direito funciona como política é chamar a nossa atenção para algumas coisas enquanto nos distrai de outras, incluindo a natureza produtiva ou distributiva do próprio direito [...] a guinada para a anti-impunidade, com o seu foco em soluções criminais para certos danos individualizados, significou mascarar, deslocar ou obscurecer muitos outros tipos de danos, particularmente económicos e estruturais¹⁵⁶ (Engle; Miller; Davis 2016, p. 7, tradução nossa).

Outra conclusão importante que chegamos neste estudo de caso nessa pesquisa exploratória e ao analisar documentos selecionados da política externa feminista da Suécia e do Conselho de Segurança é de que a agenda Mulheres, Paz e Segurança, bem como a política externa feminista da Suécia naquele órgão não podem ser entendidas como uma agenda transformativa do Conselho de Segurança, do ponto de vista dos seus métodos de trabalho, principalmente no que se refere à falta de transparência e de democracia desse órgão. Em sentido oposto, a análise dos documentos aponta para a adaptação dessa agenda aos seus velhos métodos e à *rationale* desse órgão, de modo a justificá-los. Contudo, como Otto (2010) e Edwards (2021) argumentaram, a apropriação do debate que a Agenda Mulheres, Paz e Segurança traz por organizações de mulheres que não possuem envolvimento direto com o Conselho de Segurança, principalmente aquelas que são constituídas por mulheres negras e periféricas, pode ter o condão de, ao fazer a crítica necessária o que está posto, impulsionar aquela para, de fato, contestar a militarização dos conflitos, a própria lógica de funcionamento e os métodos de trabalho do Conselho de Segurança, sendo, dessa forma, mais útil a essas mulheres.

Entendemos que, parafraseando Lorde (1984), apenas organizações e movimentos externos e, portanto, não submetidos à lógica de poder da “casa do mestre” podem, de fato, subverter a lógica desse mestre. Acrescentamos, nesse sentido, ser de crucial importância para este debate nos debruçarmos sobre o conhecimento que vem sendo produzido pelo feminismo negro, sobretudo no que se refere ao conceito do abolicionismo penal, de modo a defender uma

¹⁵⁶ One of the ways that law functions as politics is by calling our attention to some things while distracting us from others, including the productive or distributive nature of law itself [...] the turn to anti-impunity, with its focus on criminal remedies for certain individualized harms, has meant the masking, displacing, or obscuring of many other types of harms, particularly economic and structural ones.

maior e melhor internacionalização desse conceito, como uma forma de observarmos e respondermos à violência (incluída a de gênero), aos conflitos armados e à militarização.

Pelo fato de o que entendemos por feminismo negro ter construído uma teoria que há muito tempo coloca em diálogo questões estruturais de gênero raça e classe, entendemos ser ela uma ferramenta adequada para analisar o discurso sobre mulheres, paz e segurança, ampliando suas possibilidades de percepção e de respostas aos conflitos. Nesse sentido, por desafiar o universalismo abstrato do conceito de mulher, no qual se baseiam tanto a política externa feminista sueca quanto a Agenda Mulheres, Paz e Segurança, o feminismo negro poderá contribuir para, primeiramente, desfazer análises simplistas que associam quase que automaticamente mulheres e paz. Em um segundo momento, será também questionado o discurso anti-impunidade a partir do discurso abolicionista de Angela Davis.

4 A CONSTRUÇÃO DE UMA CRÍTICA FEMINISTA, NEGRA E ABOLICIONISTA À POLÍTICA EXTERNA FEMINISTA DA SUÉCIA NO CONSELHO DE SEGURANÇA

Conforme podemos observar no capítulo anterior, a perspectiva de entrar no Conselho de Segurança fez com que o conteúdo da agenda Mulheres, Paz e Segurança influenciasse a própria formulação da política externa feminista sueca, cujo primeiro plano de ação, lançado em 2016, ano em que o país nórdico concorreu a uma vaga no Conselho, teve a pauta dominada por objetivos típicos da Agenda WPS. De modo a manter a segurança das mulheres durante os conflitos armados, a política externa feminista da Suécia no UNSC traduziu-se na defesa acrítica daquela Agenda, sobretudo na tentativa de inserção de sua linguagem nos dossiês específicos dos países que estavam na pauta do Conselho, entre 2016 e 2017, a maioria deles países africanos. Por meio da análise de documentos oficiais do governo sueco e do Conselho de Segurança, concluímos que o discurso securitário, e não o feminismo, ocupou papel central nos primeiros documentos da política externa feminista sueca.

Conforme também observado no capítulo anterior, a partir da segunda resolução da Agenda WPS, 1820 (2008), a questão do combate à violência sexual durante conflito passa a ser o principal foco das resoluções que se seguem, o que levou a comentários sobre o desbalanceamento dos quatro pilares da Agenda, pois esta estaria privilegiando demasiadamente o pilar da proteção, em detrimento dos outros três:

Claramente, o Conselho de Segurança está mais à vontade em colocar as mulheres num quadro protetor do que em tratá-las como participantes iguais na pacificação e na construção da paz. [...] Embora a UNSCR 1325 insista na importância de abordar a ampla gama de “violência baseada no gênero”, todas as resoluções seguintes preocupam-se com a categoria mais restrita de “violência sexual”¹⁵⁷ (Otto, 2018, p. 9).

Dessa forma, por ser um dos temas centrais da Agenda WPS e, por conseguinte, o seu combate ter sido uma das prioridades da política externa feminista da Suécia no Conselho de Segurança, este capítulo se propõe a analisar a violência sexual a partir do conhecimento produzido pelo feminismo afrodiáspórico, ou feminismo negro, sobretudo por meio de autoras da América do Sul, do Caribe e dos Estados Unidos. Entendemos que, por essas autoras inserirem essas violências na dimensão da violência racial (e as latino-americanas também a

¹⁵⁷ Clearly, the Security Council is more at ease with casting women in a protective frame than treating them as equal participants in peacemaking and peacebuilding. [...] While SCR 1325 urges the importance of addressing the broad band of “gender-based violence”, all of the following resolutions concern themselves with the narrower category of “sexual violence”

inserir no marco da colonialidade¹⁵⁸), posicionando-as não apenas como violências de gênero, aquelas podem contribuir para, analisando o problema em outros marcos, a formulação de respostas que vão além do sistema de justiça criminal.

Partimos do feminismo negro situado em sociedades multirraciais, multiculturais, porém racistas, para oferecer uma possibilidade de análise interpretativa às violências sexuais contra as mulheres em contextos militarizados, não porque o conhecimento produzido por essas mulheres negras seja o melhor e o mais adequado paradigma para analisar os conflitos armados nos países que estiveram na pauta do Conselho de Segurança, entre 2017 e 2018. Partimos do feminismo negro afrodiaspórico das Américas (latina, caribenha e anglo-saxônica), porque ao questionar os pressupostos epistemológicos do assim chamado “feminismo pragmático” (Davis e True, 2019), que conseguiu adentrar o espaço de poder muito bem guardado que é o Conselho de Segurança, queremos demonstrar como uma narrativa e uma possível explicação da realidade foi arbitrariamente estabelecida como a normativa universal, afinal “a partir de posições marginais, pode-se interrogar identidades hegemônicas” (Mohanty, 2008 *apud* Viveros, 2016. P.13).

Além disso, por adotarmos a perspectiva de um estudo de caso, amparado no conceito de sistema-mundo, e por argumentamos que a guerra também está aqui, devido à militarização e aos altos índices de violência que grande parte da população “de cor” brasileira (pretos, pardos e indígenas), latino-americana e estadunidense está submetida, acreditamos que as análises sobre violência sexual desenvolvidas por feministas negras, pelo fato de não excluírem de suas observações a violência racial e a situação de domínio de um grupo social sobre o outro, mostram-se mais adequadas e aproximam-se mais das situações de conflitos armados, nas quais a Suécia tentou introduzir a linguagem de Mulheres, Paz e Segurança, do que o “feminismo pragmático”.

Por esse motivo, este capítulo propõe realizar uma breve apresentação do feminismo negro, sobretudo da sua vertente brasileira e latino-americana, apresentar a interpretação das violências sexuais sofridas por mulheres negras, de acordo com a categoria político-cultural da *amefricanidade* e com o pensamento de Gonzalez (2019, 2020ab), Carneiro (2003), Davis (2003, 2019, 2023), Flauzina e Pires (2020). Apoiadas no conhecimento produzido por essas intelectuais negras, encerraremos este capítulo problematizando:

158 A colonialidade implica o reconhecimento de que embora o colonialismo tenha acabado, as suas instituições permanecem e continuam a produzir efeitos. Trabalhamos nesta dissertação com o conceito de colonialidade de María Lugones (2008). Nesse sentido, a colonialidade do poder se estabelece pela invenção do conceito de raça, mas não se refere apenas ao marcador racial, porque este é apenas um dos eixos do sistema de poder, sistema que aloca desigualmente o controle do sexo, da autoridade política, do trabalho e dos recursos naturais.

- a) o universalismo abstrato em que se baseia o conceito de mulher, sujeito das políticas feministas e da agenda Mulheres, Paz e Segurança;
- b) a associação automática, presente no discurso da Suécia (e também nas resoluções que compõem a Agenda WPS) de que mais mulheres simplesmente significaria mais paz;
- c) a solução restrita do combate à impunidade por meio do sistema penal, privilegiada na agenda WPS, como forma de resposta à violência sexual perpetrada contra as mulheres durante conflitos armado.

O último ponto será discutido por meio da perspectiva abolicionista de Angela Davis. Queremos, dessa forma, por meio da crítica formulada por intelectuais afrodiáspóricas, analisar a Agenda Mulheres, Paz e Segurança, privilegiando um olhar negro e abolicionista.

4.1 América Latina, Região de Paz e de Segurança para as Mulheres?

A América Latina é uma das regiões que pouco aparece na agenda do Conselho de Segurança. No relatório de 2017 do órgão, apenas Colômbia e Haiti estiveram em pauta, enquanto em 2018, além desses dois países, somente Nicarágua adentrou na agenda. O que a voz de mulheres de uma região aparentemente pacífica poderia agregar ao debate sobre paz e segurança global? De fato, a América Latina é uma das poucas regiões que não adota um plano regional de Mulheres, Paz e Segurança, ainda que todos os países latino-americanos e caribenhos partes da Organização dos Estados Americanos (OEA) tenham ratificado a Convenção de Belém do Pará para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994)¹⁵⁹. Nem no âmbito da OEA, nem no âmbito latino/caribenho/sul-americano, uma perspectiva regional sobre o tema jamais foi acordada. Considerada como uma das regiões mais pacíficas e seguras do mundo, pelo fato de ser um território livre de armas nucleares desde a década de 1960¹⁶⁰, a América Latina e o Caribe também são, paradoxalmente, uma das regiões mais perigosas do planeta para se viver.

¹⁵⁹ Estados Unidos e Canadá foram os únicos países que não ratificaram a convenção até o presente momento.

¹⁶⁰ Cinco anos após a crise dos mísseis soviéticos em Cuba, é assinado o Tratado para a Proibição De Armas Nucleares na América Latina e Caribe, mais conhecido como Tratado de Tlateloco, o qual bane da região armas nucleares, proibindo o uso, a manufatura e até mesmo o teste dessas. O Tratado de Tlateloco foi ratificado por todos os 33 países da América Latina e do Caribe, tendo sido Cuba o último a fazê-lo, em 2002. Posteriormente, esse tratado é incorporado ao Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL), organização internacional que fiscaliza e monitora sua aplicação. A América Latina é, dessa forma, declarada uma Zona Livre de Armas Nucleares em 1967, antes, apenas a Antártida havia obtido esse status, em 1961, pelo Tratado Antártico. Foi a primeira vez, portanto, que uma região densamente habitada se estabeleceu como desarmada nuclearmente, em plena Guerra Fria, durante a fase de détente e de cooperação em matéria nuclear entre EUA e URSS. Outros tratados que declaram outras regiões do globo como livres de armas

Dos 20 países com as maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes, 18 estão na região da América Latina e Caribe¹⁶¹. Apesar de abrigar apenas 8% da população mundial, a América Latina é a região onde ocorrem 28,5% dos homicídios intencionais (United Nations Office on Drugs and Crime, 2023). No que concerne os feminicídios, homicídios praticados contra a mulher em decorrência do seu gênero feminino ou como consequência de violência doméstica, 14 dos 25 países com as taxas mais elevadas de feminicídio do mundo são latino-americanos (Unwomen, 2018). Em relação à violência sexual advinda de um “não parceiro” contra as mulheres, a América Latina já foi a região com a maior taxa global de registros (United Nations Development Programme, 2017), embora relatório mais recente da Organização Mundial de Saúde demonstre a transformação dessa tendência, sendo a Austrália e a Nova Zelândia os locais de maior prevalência dessa forma de violência (World Health Organization, 2021). Os números mais recentes demonstram, assim, que são os países de maior renda os que registram o maior número de casos. Esses dados, entretanto, devem ser interpretados com cuidado, uma vez que a subnotificação é um problema recorrente na denúncia dos crimes em geral e, em particular, no registro de violências sexuais, as quais ainda estigmatizam as suas vítimas.

O Brasil sozinho registra o maior número de mortes por armas de fogo no mundo (Instituto Igarapé, 2023). Trata-se de um dos lugares mais perigosos para se viver, sobretudo quando se é uma mulher, especialmente uma mulher negra, ou um homem negro. São o que revelam os dados do 17º Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023). Em 2022, o Brasil registrou 74.930 estupros, o maior número de casos de notificados da história, desses, 75,8% ocorreram com vítimas que não podiam dar o seu consentimento (estupro de vulnerável). Crianças entre 0 e 13 anos foram as principais vítimas, em 61,4% dos casos. Do total, 88,7% eram do sexo feminino e 56,8% eram meninas ou mulheres negras. O país também ocupa o quarto lugar no mundo no ranking de casamento infantil, com índices alarmantes de gravidez precoce. De acordo com a Rede Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos do Paraná, entre 2010 e 2019, houve um parto a cada 20 minutos de meninas menores de 14 anos no Brasil (2021 *apud* Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 207). De acordo

nucleares, apenas foram celebrados no final dos anos 1980. Brasil e Argentina foram mais adiante e, além de assinarem e ratificarem o Tratado de Tlateloco, firmaram, em 1991, acordo bilateral para o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear, criando um sistema comum de contabilidade e controle de materiais nucleares.

¹⁶¹ Instituto Igarapé Homicide Monitor. Os dados são de 2021 ou do último ano disponível. Foram excluídos da comparação países com dados mais antigos do que 2018, como Nigéria, RDC, Etiópia, Tanzânia, Iraque, Irã, Sudão e Egito (Instituto Igarapé, 2024).

com a legislação brasileira, qualquer menor de 14 anos que se encontre grávida é a prova cabal de um estupro concretizado.

Também de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023), o Brasil registrou aumento no número de feminicídios. Dos 1.437 feminicídios notificados em 2022, 61,1% das vítimas eram negras. De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2021), o risco relativo de uma mulher negra ser vítima de homicídio é 1,7 vez maior do que o de uma mulher não negra no Brasil. As mulheres indígenas, de povos e comunidades tradicionais e oriundas de populações rurais no Brasil também enfrentam alarmantes índices de violência, com uma em cada três indígenas tendo sofrido violência sexual ao menos uma vez na vida (Rosa, 2016 *apud* Drummond; Rebelo, 2020, p. 2). No que se refere aos números das mortes violentas como um todo, em 2022, das 47.398 vítimas, 91,4% eram do sexo masculino e 76,9% eram negros (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

Apesar de grande parte desses assassinatos ocorrerem nas cidades e no perímetro urbano, a zona rural do Brasil também é palco de muitos conflitos armados, onde a terra permanece sendo objeto de disputa. Povos indígenas e comunidades tradicionais não originárias¹⁶² são frequentemente expulsos de suas terras, pelo avanço de atividades extrativistas, como o garimpo; pela instalação de grandes empreendimentos de infraestrutura, como barragens e hidrelétricas; pelo avanço do turismo predatório; ou pela expansão da fronteira agrícola/pecuária. Esses conflitos somam-se a outros conflitos agrários, que decorrem muitas vezes da estrutura fundiária concentrada do país. Segundo o último Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017), o país registrou crescimento no índice Gini, quando este atingiu o seu patamar mais alto de 0,867 pontos. Todas essas questões, por conseguinte, afetam a vida e a segurança das mulheres que vivem na zona rural no Brasil, sejam como produtoras, ocupantes ou reivindicantes de terra.

O debate sobre Mulheres, Paz e Segurança, no Brasil e, em grande medida na América Latina, é, dessa forma, muito mais abrangente e complexo do que a agenda referente ao tema, delimitada pelas resoluções do Conselho de Segurança, que se atêm à lógica dos conflitos armados¹⁶³. Segundo Drummond e Rebelo (2020), a dificuldade em se transpor a dicotomia

¹⁶² De acordo com a Cartilha *Direito dos povos e comunidades tradicionais*, elaborada pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), “povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados, que possuem condições sociais, culturais e econômicas próprias [...]. São povos que ocupam ou reivindicam seus territórios tradicionalmente ocupados, seja essa ocupação permanente ou temporária. Os membros de um povo ou comunidade tradicional têm modos de ser, fazer e viver distintos dos da sociedade em geral, o que faz com que esses grupos se reconheçam como portadores de identidades e de direitos próprios” (Direito [...], 2014, p. 12).

¹⁶³ De acordo com a definição da Cruz Vermelha, um conflito armado pode ocorrer entre dois ou mais Estados, e nesse caso se trata de um conflito armado internacional; entre um estado e uma organização não estatal (como

“guerra/paz” impediu até agora uma compreensão mais abrangente dos problemas de segurança que afetam as mulheres na região e desencorajou análises estruturais, a respeito dos fatores que contribuem para os altos índices de feminicídio e de estupros, de modo que a violência contra a mulher deve ser entendida como um *continuum* agressões, que estruturam a sociedade nas quais essas mulheres estão inseridas. Diante de tal diagnóstico sobre a falta de diálogo e muitas vezes a incompatibilidade entre a realidade local e as soluções que são pensadas em âmbito global, realizamos um primeiro questionamento, parafraseando a filósofa indiana, Gayatri Spivak (1994), *pode a subalterna falar?*

4.2 Pode a subalterna falar? Um breve diálogo com Gayatri Chakravorty Spivak

Para Gibbings (2011) em *No Angry Women at the United Nations: Political Dreams and the Cultural Politics of United Nations Security Council Resolution 1325*, assim como para Spivak (1993) em *Can the Subalter Speak?*, não haveria lugar para a voz da mulher subalterna, objeto do discurso ocidental de proteção, uma vez que a voz dessa mulher não poderia ser compreendida e decodificada pelas epistemologias, imperialistas globais ou tradicionais locais das elites indigenistas¹⁶⁴, que representam e falam por essa mulher subalterna: “Quando chegar, ao final deste ensaio, para a questão da mulher como subalterna, sugerirei que a própria possibilidade da coletividade é persistentemente excluída através da manipulação da agência feminina”¹⁶⁵ (Spivak, 1993, p. 78, tradução nossa).

Ao dar o exemplo da *sati*¹⁶⁶, a viúva imolada, queimada viva na pira funerária do *de cuius*, Spivak (1993) registra que não haveria lugar para que a voz dessa mulher fosse ouvida, nem no discurso do colonizador britânico, que considerou tal prática como bárbara e metonímia

em uma guerra de independência, por exemplo); entre o Estado e uma facção dissidente; entre dois ou mais grupos armados não-estatais, dentro de um território nacional. Conforme observado no capítulo 1, qualquer um desses conflitos podem ser levados ao conhecimento e adentrar na pauta da agenda do Conselho de Segurança, bastando que os seus membros assim o decidam.

¹⁶⁴ Spivak afirma que “Imperialism’s image as the establisher of the good society is marked by the espousal of the woman as *object* of protection from her own kind. How should one examine the dissimulation of patriarchal strategy, which apparently grants the woman free choice as *subject*? [...] Thus, what the British see as poor victimized women going to the slaughter is in fact an ideological battleground [...] within the two contending versions of freedom, the constitution of the female subject in life is the place of the *différend*” (Spivak, 1993, p. 94;96-97).

¹⁶⁵ “When I move, at the end of this essay, to the question of woman as subaltern, I will suggest that the possibility of collectivity itself is persistently foreclosed through the manipulation of female agency ”

¹⁶⁶ De acordo com Spivak (1993), a palavra *sati* é o feminino de *sat*. Este é o particípio do verbo “ser” e significa “a Verdade”, “o Bem”, “o Certo”. Nas escrituras sagradas, *sat* representa a essência, o espírito universal. Já o feminino *sati* apenas significa “boa esposa”. *Sati* ou *suttee* também é o nome que se dá ao ritual de imolação da viúva na mesma pira funerária, que queima o corpo do marido morto. Spivak também afirma que, atualmente, na Índia, *Sati* tornou-se um nome próprio feminino muito comum.

da selvageria do povo indiano, nem no tradicional patriarcado hindu, cujos homens, de acordo com Spivak, frequentemente defendiam o costume misógino com a afirmação cínica: “as mulheres, na verdade, queriam morrer”¹⁶⁷ (Spivak, 1993, p. 93, tradução nossa). Nessa perspectiva, a subalterna não teria possibilidade de falar por um problema de representação, este, segundo a autora indiana seria insolúvel e intransponível. Nesse sentido, ela discorda de Foucault e de Deluze, afirmando que eles só chegaram à conclusão de que os oprimidos têm consciência de sua condição e podem falar, quando a solidariedade é posta em prática por meio de políticas de aliança, porque eles têm em conta apenas a realidade europeia e, portanto, desconsideram a realidade do outro lado da divisão internacional do trabalho, onde a violência epistêmica do imperialismo vigora.

Por um lado, a condição de mulher subalterna não poderia ser fidedignamente retratada em um discurso que, ao chamar atenção para a misoginia e a violência contra a mulher, o faz instrumentalizando essa opressão como exemplo de inferioridade e de crueldade de todo um povo, que necessitaria ser civilizado por uma cultura superior, capaz de emancipar as mulheres hindus de sua própria sociedade opressora. Nesse sentido, Spivak define a produção imperialista do sujeito “mulher/vulnerável/vítima-que-precisa-de-proteção-e-intervenção” como “Homens brancos salvando mulheres de cor de homens de cor”¹⁶⁸ (Spivak, 1993, p. 92, tradução nossa). Por outro lado, a condição e a voz de mulher subalterna das *satis* também não poderia ser representada pelos homens hindus, que se arvoravam a falar pelas viúvas, mas sem as escutá-las.

Quando voltamos o nosso olhar para as mulheres que vivem em situações de conflitos armados, ao observar a perspectiva do lugar subalterno, ou mesmo do “não lugar” que essas mulheres ocupam, a maioria delas não ocidentais e não brancas (e muitas vivendo em territórios urbanos ocupados e militarizados, que não são sequer reconhecidos como conflitos armados no Conselho de Segurança), uma vez que, conforme considerado no capítulo anterior, a maior parte dos conflitos presentes na agenda do Conselho de Segurança estão localizados no Sul Global, percebemos que as suas vozes muitas vezes escapam, não são consideradas, tanto na dinâmica de poder local, quanto nos discursos hegemônicos (feministas ou supostamente feministas), que têm lugar em fóruns globais, sejam eles relacionados à paz e à segurança ou, lato sensu, a uma política externa feminista.

Guardando as devidas proporções, observamos que o “não lugar” das mulheres subalternas foi experimentado por mulheres negras, no Brasil, pois, como bem denunciaram

¹⁶⁷ “The women actually wanted to die”

¹⁶⁸ “White men are saving brown women from brown men”

Gonzalez (2019, 2020b) e Carneiro (2003), historicamente, os discursos feministas dos movimentos de mulheres brasileiros, conectados com o que acontecia e era produzido pela contracultura dos anos 1960, nos Estados Unidos e na Europa, privilegiavam o lugar da mulher branca como sujeito de direitos, ampliando-o como o lugar de todas as mulheres; enquanto os discursos antirracistas, quase sempre destacavam o lugar e as experiências do homem negro, como sujeito de direitos dos movimentos negros. A mulher negra, sua voz e suas demandas eram, portanto, invisíveis, tanto para o movimento feminista quanto para o movimento negro.

Se concordamos com Spivak (1993), quando esta afirma que a voz da mulher subalterna não é corretamente representada nem pelos discursos imperialistas globais (ou por discursos progressistas, que efetivamente incluíram perspectivas de excluídos, como o dos criminalizados, loucos, anormais e gays, e contribuíram para o avanço de paradigmas, como o foucaultiano), nem pelos discursos patriarcais tradicionais, nos posicionamos contra a conclusão que ela chega, a de que a subalterna não pode falar. Para nós, o conhecimento produzido e sistematizado por mulheres negras, afrodiáspóricas nas Américas, que aqui chamamos de feminismo negro, é um exemplo da voz de mulheres subalternas, que pode e deve ser ouvida, para transformar a Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança e os próprios rumos de políticas externas feministas, que, não obstante a decisão da Suécia de retroceder nessa pauta, se confirmam como uma nova tendência diplomática nos mais diversos países.

Entendemos ser necessário trazer para o debate sobre Mulheres, Paz e Segurança algumas contribuições do feminismo negro, na esperança de que essa voz subalterna possa ser compreendida e de que seus questionamentos possam propiciar o debate. Nesse sentido, ao problematizarmos o modo como a agenda WPS aborda o problema das violências sexuais perpetradas contra as mulheres durante conflitos armados, tentaremos trazer neste capítulo três aportes do feminismo negro para o diálogo: o questionamento do universalismo abstrato no qual se baseia o conceito de “mulher” e uma breve análise crítica no tocante à associação entre masculinidade e militarismo; a inclusão da perspectiva racial na observação das violências sexuais que ocorrem durante conflitos armados; e o abolicionismo penal, como conceito capaz de inspirar novas teorias e possibilidades de resolução de conflitos.

4.3 O que é feminismo negro?

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que não existe o feminismo negro, mas sim diversos feminismos negros, porque diversos e múltiplos são os movimentos de mulheres negras, nas mais diversas regiões do mundo que abrigam a população africana e/ou afro-

diaspórica. Situamo-nos na região das Américas (do Norte, do Sul, Central e caribenha), para elaborar um pouco sobre esses movimentos, os quais Viveros Vigoya (2016) nomeia de *black feminism* (nos EUA), *el feminismo de color* (que abarca além de mulheres afrodescendentes também mulheres de origem indígena) e o feminismo latino-americano, esses na América Latina e Caribenha. De acordo com a autora afro-colombiana, todos esses feminismos negros aportam enfoques epistêmicos descolonizadores¹⁶⁹, os quais consideramos fundamentais neste estudo de caso.

Geralmente, a história do feminismo e do movimento de mulheres é contada a partir da organização e das pautas políticas de mulheres brancas, que são maioria nesses movimentos, mesmo entre autoras que fazem análise crítica da política externa:

Ocorreram adventos importantes para a história do feminismo nos séculos XVIII e XIX, como a publicação de *A vindication of the rights of woman* de Mary Wolstonecraft, em 1792, e a Convenção em Seneca Falls, em 1948. Mas foi apenas a partir do século XX que o movimento ganhou escopo e consistência social com a adoção do sufrágio universal na França, Itália e Japão em 1939 (Barbará, 2020, p. 21).

Dessa forma, a história do movimento feminista é dividida em três ondas, o movimento sufragista de luta pelos direitos políticos; o movimento por direitos sexuais e reprodutivos, que inaugura o conceito de gênero; o movimento pós-estruturalista e *queer*, que questiona o próprio conceito de gênero e foca na desconstrução das identidades. Essa classificação das lutas feministas, que é *take for granted* na maioria das análises sobre a influência dos movimentos feministas nas relações internacionais, esconde as lutas e as pautas não apenas das mulheres negras, mas também de indígenas e de outras mulheres subalternas, que estão na periferia do sistema mundo¹⁷⁰. Como preceitua Oyeronke Oyewumi: “o que está faltando em muitas análises derivadas do Ocidente [sobre gênero] é a percepção de que categorias mais importantes podem estar operando, categorias informadas e constituídas pelos sistemas de referências indígenas”¹⁷¹ (Oyewumi, 2001, p. 77, tradução nossa). Apesar de essa autora nigeriana realizar algumas simplificações sobre o que ela define como sociedades ocidentais¹⁷², sua perspectiva

¹⁶⁹ Ver a primeira nota de rodapé deste capítulo, que faz referência à colonialidade do poder. A perspectiva de um feminismo decolonial/descolonizador será desenvolvida ao longo deste capítulo.

¹⁷⁰ A teoria do sistema-mundo de Wallerstein (2004), apresentada na década de 1970, pressupõe o capitalismo global como um sistema interdependente, no qual as sociedades periféricas teriam sido sistematicamente subdesenvolvidas pelas sociedades centrais. Entre a periferia e o centro, existe a semi-periferia, que funcionaria como uma classe média nesse sistema mundo. Para Wallerstein, apenas uma revolução mundial poderia mudar o status de países da periferia.

¹⁷¹ “what is missing in many western-derived analyses [about gender] is the realization that more important categories may be at work, categories informed by and constituted from the indigenous frame of reference”.

¹⁷² Em sua obra *A invenção das mulheres*, Oyewumi (2001) reivindica que “a sociedade yorubá, assim como muitas outras ao redor do mundo, foi analisada a partir de conceitos ocidentais de gênero, a partir da presunção

sobre a categoria “mulher” e a colonialidade é importante para uma análise crítica da perspectiva de gênero nas relações internacionais. Por esse motivo, este estudo, ao reconhecer o valor e a contribuição das lutas e dos conceitos advindos do movimento sufragista, da segunda onda do feminismo, que formulou o conceito de gênero, e do movimento queer, parte de um outro feminismo para discutir questões de política internacional, de um feminismo não hegemônico, cujas histórias quase sempre foram silenciadas.

De acordo com Collins (2009), se é verdade que durante muito tempo houve um silêncio sobre o feminismo negro na Academia, esse silêncio não é devido à ausência de organização das mulheres negras. Assim, a resistência organizada de mulheres negras sempre existiu como prática, muito antes de ser teorizada (ainda que não fosse denominada como feminismo¹⁷³). Desse modo, se em 1851, Sojourner Truth questionou *Ain't I a Woman?* às feministas brancas reunidas na Convenção para os Direitos da Mulher em Akron, Ohio, nos Estados Unidos, ainda no século XVIII, mulheres negras escravizadas fundaram na Barroquinha, na cidade do Salvador (Bahia), aquela que é considerada a primeira associação de mulheres negras das Américas, a Irmandade da Boa Morte¹⁷⁴.

É importante ressaltar aqui que a primeira associação de mulheres negras das Américas nasce para reivindicar o direito das pessoas negras ao luto, o direito de velar, enterrar os seus com dignidade e de acordo com seus rituais. Engana-se quem acredita que a primeira vez que mulheres se reuniram para pensar juntas em estratégias para pôr fim à barbárie e à carnificina,

de que gênero seria uma categorial atemporal e universal” (Oyewumi, 2001, p. 31). A mesma autora, entretanto, faz algumas generalizações, sem comprová-las, na sua narrativa. Ao analisar a poligamia na sociedade yorubá pré-colonial, presume que seria do interesse de qualquer esposa que acabou de ter um bebê, que o marido tivesse outras esposas, pois estas auxiliariam na criação das crianças, ao mesmo tempo em que afirma que não se pode presumir que as diferentes esposas yorubás necessariamente valorizassem direitos sexuais exclusivos com seus parceiros (Oyewumi, 2001, p. 61).

¹⁷³ Ainda hoje existe debate sobre qual seria a melhor nomenclatura para designar movimentos de mulheres negras, se seria “feminismo” ou “mulherismo africano”, por exemplo. Nesta dissertação, optamos pelo termo “feminismo negro”, porque é este o conceito empregado pelas autoras que são nossas referências, como Collins (2009, 2017), Gonzalez (2020ab), Viveros Vigoya (2016), Carneiro (2003), entre outras.

¹⁷⁴ De acordo com Conceição (2012), “a irmandade da Boa Morte possivelmente foi fundada no início do século XVIII, em Salvador. A organização esteve ligada ao candomblé da Barroquinha. Na época de sua formação, fazia parte dos seus objetivos o resgate de africanas que haviam exercido função sacerdotal importante na África [...] - no início a Irmandade esteve atrelada a um grupo masculino denominado Irmandade de Bom Jesus dos Martírios, porém essa união não durou muito, devido à pouca visibilidade dada às tarefas desempenhadas pelas mulheres, assim como a pouca ou quase nenhuma valorização da mulher enquanto membro ativo. Essas atitudes praticadas pelos homens impunham à ala feminina um descontentamento. Houve, então, uma divisão do grupo, resultando na criação de um outro, formado apenas por mulheres negras, que se autodenominavam como irmãs e tinham como protetora Nossa Senhora da Boa Morte, cuja imagem, na época, ocupava o altar lateral na Igreja de Bom Jesus dos Martírios. Após a divisão, a referida imagem passou a ocupar lugar central na então Igreja da Barroquinha, que se tornou sua sede até aproximadamente 1820, quando o grupo, já consolidado, transferiu-se para as ruas coloniais da cidade de Cachoeira, no Recôncavo Baiano” (Conceição, 2012, p. 104). Desde meados do século XIX até o momento presente, anualmente, no mês de agosto, a cidade de Cachoeira é palco das procissões que constituem a Festa da Boa Morte.

foi em 1915, em meio à primeira Guerra Mundial, durante o já mencionado Congresso de Mulheres de Haia. Dois séculos antes, mulheres negras na Bahia já se articulavam para reivindicar a humanidade daqueles corpos negros que eram tratados (e eram enterrados com) como lixo. Além do direito ao luto, a Irmandade da Boa Morte também reivindicava o direito à liberdade, ao organizar uma caixa econômica, que funcionava recolhendo as contribuições das associadas, e era usada para comprar a alforria de pessoas negras, sobretudo de mulheres negras¹⁷⁵, e, muitas vezes, a Irmandade auxiliava também os escravizados em suas rotas de fugas¹⁷⁶. Aliás, é também digno de nota e de registro que a invenção do conceito de “caixa econômica”, como instituição de crédito, cuja principal atividade é promover a ideia de poupança em amplos estratos da população, é um legado das irmandades e confrarias negras, em sua luta contra a escravidão. Dessa forma, a primeira associação de mulheres negras das Américas desafiava os dois grandes pilares da escravidão, ao reivindicar e conquistar humanidade e liberdade para a população negra. Ainda hoje, todos os anos, no mês de agosto, nas ruas de Cachoeira, a Irmandade da Boa Morte organiza procissão, missas e festejos em homenagem a Nossa Senhora da Boa Morte.

Viveros Vigoya (2016) também nos lembra que entre o final do século XVIII e o começo do século XX, houveram mulheres brancas que se manifestaram a respeito das opressões de raça e de gênero, a começar por Olympe de Gouges, que foi guilhotinada, em 1793, em pleno período jacobino da Revolução Francesa, justamente por reivindicar que *les droits de l’homme et de le citoyen* fossem também *les droits de la Femme et de la citoyenne*¹⁷⁷. Gouges foi uma das primeiras autoras que comparou a dominação colonial com a dominação patriarcal e estabeleceu analogias entre mulheres e escravos. Ainda de acordo com Viveros Vigoya, em 1899, a peruana Clorinda Matto Turner, em seu livro *Aves sem ninho*, denunciou a violência sexual que mulheres indígenas sofriam de padres e de administradores espanhóis, destacando que a dupla condição de ser mulher e indígena agravava suas vulnerabilidades.

Pode-se se afirmar também que um dos conhecidos e celebrados marcos do feminismo negro foi o lançamento do Manifesto do Coletivo do Rio Combahee, em 1977, nos EUA,

¹⁷⁵ Ver a reportagem *Irmandade da Boa Morte: as primeiras feministas do recôncavo baiano!* (Irmandade [...], 2023).

¹⁷⁶ Ver documentário *Irmandade da Boa Morte – TVE Bahia* (Irmandade [...], 2020).

¹⁷⁷ Olympe de Gouges publica em 1791 a “declaração de direitos da mulher e da cidadã”, uma vez que a declaração de direitos humanos que então surgia era apenas para “o homem e cidadão”. A ativista é guilhotinada por exigir do novo regime que se instaurava direitos iguais para homens e mulheres. É sempre bom lembrar que sem a aderência das mulheres, como combatentes, nas frentes de batalha, dificilmente *l’Ancien Régime* teria sido derrubado (Kehl, 2008). Entretanto, uma vez feita a revolução, aqueles que se ocuparam do poder tiveram como uma de suas maiores preocupações “recolocar a mulher em seu lugar”. Ainda hoje, na língua francesa, como herança desse período revolucionário, “direitos humanos” são literalmente “direito dos homens” (*droits de l’homme*).

quando Angela Davis, Audre Lorde, bell hooks, Glória Anzaldúa, entre outras, assinaram um documento, expressando sua indignação contra a “hegemonia do feminismo branco” e contra a adoção de um conceito de mulher que invisibilizava e não representava as mulheres negras. Esse manifesto, que é um dos documentos fundacionais mais importantes do *black feminism* estadunidense, é também, de acordo com Mara Viveros, o primeiro paradigma interseccional, que afirmava a impossibilidade de se separar as opressões de raça, gênero e classe, e, por esse motivo, convocava a todas as feministas a não hierarquizar essas opressões.

Na América Latina, podemos citar a produção intelectual de Ochy Curiel, na República Dominicana, de Mara Viveros, na Colômbia, e de María Lugones, na Argentina. No Brasil, os trabalhos de Beatriz Nascimento, Lélia Gonzalez, Sueli Carneiro, Mathilde Ribeiro, Jurema Werneck, Luiza Bairros, entre outras, posicionaram firmemente a perspectiva da mulher negra, diferenciando, portanto, o que se idealizava como sujeito de direitos do movimento feminista e do movimento negro, antirracista, que no Brasil tinha, respectivamente, a figura da mulher branca e do homem negro como referência. Dessa forma, a partir dessas lutas e questionamentos foi possível a construção de um feminismo negro.

Viveros Vigoya (2016) aponta ainda um ponto marcante de distanciamento entre o *black feminism* e os feminismos negros latino-americanos. Segundo ela, se é verdade que todas essas autoras ressaltam que a questão de gênero não pode ser tomada como central, de forma isolada, nem *essencializada*, sob pena de não ser representativa e útil para a maioria das mulheres, que são oprimidas por diferentes causas, “en la práctica los trabajos estadounidenses han privilegiado la intersección entre raza y género, y han dejado la clase únicamente como una mención obligada. Esta ausencia no está dissociada del surgimiento de esta reflexión en un contexto como el estadounidense” (Viveiros Vigoya, 2016, p. 9). De modo que, o debate que relaciona questões de gênero, raça e classe, esta no capitalismo global é atravessada por conceitos como (de)colonialidade e imperialismo, é muito mais um aporte dos feminismos negros latino-americanos do que estadunidense, pois este tem focado mais suas análises nas interseções entre raça e gênero.

É importante ressaltar que um ponto em comum entre os diversos feminismos negros é: ao pautar a questão racial, as mulheres negras não falam exclusivamente sobre questões que nos afetam única e exclusivamente, mas trazem também a pauta da violência e do genocídio, que atingem pessoas negras como um todo, mas principalmente os homens negros jovens. Nesse sentido, o feminismo negro é uma corrente de pensamento que além de ressignificar as fronteiras de gênero e raça e de denunciar criticamente as violências praticadas também pelos

homens negros que escolheram aderir ao patriarcado, nunca se recusou a reivindicar a humanidade dos homens negros frente ao projeto de extermínio que é o racismo.

4.4 E do ponto de vista *amefricano*? O que Lélia Gonzalez tem a nos ensinar?

A partir dos estudos de Gonzalez (2020b) na década de 1980, começou-se a se reivindicar um novo conceito para a definição de parte do continente americano. Lélia toma como ponto de partida especificamente a região caribenha: América Insular, Costa Atlântica da América Central e América do Sul, região intensamente ocupada pela diáspora africana. Uma região na qual, segundo González, não apenas o idioma português foi africanizado em *pretoguês*, mas o francês, o inglês e o espanhol também foram completamente transformados pela presença africana na região. Além da língua, a música, a dança, o sistema de crenças e, principalmente, a negação dessa presença negra, experimentada na forma de racismo, dirigido contra aqueles/aquelas que são o testemunho vivo e indisfarçável dessa herança, revelariam uma presença afro-diaspórica muito marcante, de forma que faria mais sentido denominar essa região de *América* do que de América Latina, pois esta denominação ressalta a colonização e a herança cultural dos países de línguas e culturas românicas europeias: Portugal, Espanha e França. Com *América*, Lélia põe a ênfase na herança cultural das diversas nações africanas e, principalmente, nas narrativas e no ponto de vista das resistências. Estas permitiram enfrentar o projeto de extermínio da população negra, que é o principal objetivo do racismo, e de afirmar essas populações numericamente como a maioria em alguns países da região, como no caso de Brasil e de Cuba, e, do ponto de vista cultural, como principais responsáveis pela identidade dessa região, não mais aceitando serem estereotipadas como folclore.

Gonzalez (2019) também identificou o racismo como uma neurose cultural do brasileiro. Ao citar Prado Júnior, em *Formação do Brasil contemporâneo* (1976) e a afirmação dele de que “a outra função do escravo, ou antes, da mulher escrava, de instrumento de satisfação das necessidades sexuais de seus senhores e dominadores, não tem um efeito menos elementar. Não ultrapassará também o nível primário e puramente animal do contato sexual” (Prado júnior, 1976, p.342-343 *apud* Gonzalez, 2019, p. 245), Gonzalez estabelece que:

O texto possui riqueza de sentido, na medida em que é uma expressão privilegiada do que chamáramos de **neurose cultural brasileira**. Ora, sabemos que o neurótico constrói modos de ocultamento do sintoma, porque isso lhe traz certos benefícios. Essa construção o liberta da angústia de se defrontar com o recalçamento. Na verdade, o texto em questão aponta para além do que pretende analisar. No momento em que fala de alguma coisa, negando-a, ele se revela como desconhecimento de si mesmo.

Nessa perspectiva, ele pouco teria a dizer sobre essa mulher negra, seu homem, seus irmãos e seus filhos [...]. Exatamente porque ele lhes nega o estatuto de sujeito humano. Trata-os sempre como objeto. Até mesmo como objeto de saber (Gonzalez, 2019, p. 245-246, grifos nossos).

A semelhança do que Kilomba (2020) também defende, Gonzalez (2019) afirma que o racismo no Brasil é negado e mascarado, porque é mais fácil se abrigar em uma mentira do que encarar o fato de que se uma minoria da população brasileira tem direitos e pode usufruir de sua liberdade é porque existe uma maioria negra, de pretos e pardos, sujeita a processos de morte, que não são sequer enlutáveis, do ponto de vista coletivo. Como afirmou Kilomba (2020):

No racismo, a negação é usada para manter e legitimar estruturas violentas de exclusão racial: “Elas/es querem tomar o que é Nosso, por isso Elas/es têm de ser controladas/os”. A informação original e elementar – “Estamos tomando o que é Delas/es” – é negada e projetada sobre a/o “*Outra/o*” – “elas/eles estão tomando o que é Nosso” –, o *sujeito negro* torna-se então aquilo a que o *sujeito branco* não quer ser relacionado. Enquanto o *sujeito negro* se transforma em inimigo intrusivo, o branco torna-se vítima compassiva, ou seja, o opressor torna-se oprimido e o oprimido, o tirano. Esse fato é baseado em processos nos quais partes *cindidas* da psique são projetadas para fora, criando o chamado “Outro”, sempre como antagonista do “eu” (self). [...]. **O *sujeito negro* torna-se então tela de projeção daquilo que o *sujeito branco* teme reconhecer sobre si mesmo** (Kilomba, 2020, p. 34-37).

Nesse sentido, podemos interpretar o fato de a política externa feminista da Suécia ser silente em relação ao racismo, mas, ao mesmo tempo, citar em seus discursos a África como o *locus* do conflito e os países do Sul Global, como um todo, como o lugar onde colapsos do Estado de direito ocorrem revela o processo, descrito por Kilomba (2020), pelo qual o racismo opera e se reproduz. Ao invés de sermos informados sobre os métodos que a sociedade sueca empregou para enfrentar os problemas de violência sexual contra as mulheres e de derivas de extrema direita, racistas, xenófobas e anti-democráticas dentro de seu próprio território, recebemos o discurso de que:

A política externa feminista da Suécia baseia-se na convicção de que a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentáveis nunca poderão ser alcançados se metade da população mundial for excluída. **A política é uma resposta à discriminação e à subordinação sistemática que ainda caracteriza a vida cotidiana de inúmeras mulheres e meninas em todo o mundo**¹⁷⁸ (Suécia, 2019, p. 4, grifos nossos, tradução nossa).

¹⁷⁸ Sweden’s feminist foreign policy is based on the conviction that sustainable peace, security and development can never be achieved if half the world’s population is excluded. **The policy is a response to the discrimination and systematic subordination that still characterizes everyday life for countless women and girls all over the world**

É como se agressividade e a sexualidade violenta tivessem se transformado em um tabu para essa sociedade e o que representa “a ameaça, o perigo, o violento, o excitante e também o sujo, mas desejável” (Kilomba, 2020, p. 37) é expulso para fora e projetado sobre *a Outra/o*, que neste caso é a África ou o Sul Global. Como bem percebeu Thula Pires, “o racismo por denegação convive, portanto, com instituições jurídico-formais de igualdade” (Flauzina; Pires, 2020, p. 85). Nesse sentido, foi perfeitamente possível para a Suécia estruturar toda uma política de igualdade de gênero, como um programa de política externa, voltado para a paz e a segurança do mundo sem sequer mencionar a questão racial e os problemas de sua própria sociedade.

Nesse sentido, é interessante perceber que, ao cunhar o conceito de *amefricanidade*, Gonzales (2020b) provoca um giro epistemológico, ao reivindicar o ponto de vista, as narrativas de mulheres negras, indígenas e mestiças, revisitando a história e, ao interpretá-la, abrir possibilidades de novas políticas, nas quais as mulheres *amefricanas* sejam protagonistas e não vítimas. O conceito proposto para pensar a história do Brasil, argumentamos, nos é útil neste trabalho para pensar a paz e a segurança internacional e uma política externa feminista.

Trazer a questão da raça e do racismo, sobretudo no que diz respeito às mulheres negras, à interseccionalidade não é um assunto específico de e para mulheres negras, e ainda que se assim o fosse, tal abordagem já seria relevante, uma vez que a maioria dos conflitos e das intervenções de paz ocorrem, como vimos, no continente africano. Trazer a questão da interseccionalidade de gênero e raça e o debate sobre a colonialidade de gênero é avançar no debate sobre mulheres, paz e segurança, pois ao nos perguntarmos “que mulher é essa?”, estamos questionando os pressupostos da associação simplista que tem sido feita entre mulheres e paz, porque denuncia que por trás do conceito abstrato de “mulher” existe, na verdade, um modelo de mulher muito específico e um modelo de discurso sobre a mulher e o feminino muito particular, um discurso do que é permitido ser dito e que proíbe e deixa de fora justamente a crítica desse modelo de feminino, que poderiam impulsionar de fato uma mudança das práticas internas e externas do Conselho de Segurança.

A crítica que Gonzalez (2019, 2020a, 2020b) fez ao assim chamado “feminismo branco” mostra-se pertinente e atual como crítica ao “feminismo pragmático” no qual se baseia a Agenda WPS, conforme definido pelo Manual da Oxford a respeito do tema. Para Gonzalez, a inclinação eurocentrista do feminismo branco no Brasil era, por um lado, mais um eixo de articulação e afirmação do mito da democracia racial e da universalização de valores de uma cultura particular para as mulheres como um todo; por outro lado, reafirmava o distanciamento da teoria feminista da realidade vivida pelas mulheres negras ao desconhecer e negar as histórias de resistência e de lutas dessas mulheres, histórias essas que são os pilares de seu conceito de

amefricanidade. Quando o feminismo branco as inclui em seu discurso são como vítimas e nunca como protagonistas, negando, ao invés de incorporar, o conhecimento que foi e é produzido durante séculos de resistência.

Ainda que um dos pilares da Agenda WPS seja a participação e inclusão das mulheres nos processos de paz, de acordo com o que estabelece, sobretudo, a primeira resolução sobre o tema, UNSCR 1325/2000, e que, para a aprovação dessa primeira resolução tenha sido fundamental o protagonismo de mulheres negras, como o da embaixadora Patrícia Durrant, Representante Permanente (RP) da Jamaica no Conselho de Segurança, à época, e de homens pretos e pardos, como o RP da Namíbia, Theo-Bem Gurirab, e o RP de Bangladesh, Anwarul Chowdhury, a demanda histórica do movimento de mulheres negras brasileiro, como vimos, não é apenas para que os feminismos hegemônicos contêm com algumas mulheres negras em seus quadros e espaços, bem como passem a falar sobre elas. A demanda histórica, até o momento não concretizada na Agenda sobre Mulheres Paz e Segurança (e sequer mencionada na política externa feminista da Suécia), é para que o debate de gênero seja racializado. O que está em pauta aqui não é somente o entendimento das condições de opressão às quais estão submetidas as mulheres afrodescendentes, a nível nacional e regional, e as mulheres não brancas e não ocidentais, a nível mundial. O que está sendo reivindicado é, nas palavras de Thula Pires (2020), “a possibilidade de percebemos os efeitos do racismo sobre o sexismo e a cisheteronormatividade e, conseqüentemente, como o racismo reverbera sobre a (im)possibilidade de vida plena para homens, mulheres, negrxs ou não, cis ou travestigêneres, heteronormativos ou não” (Flauzina; Pires, 2020, p. 76).

4.5 Como o feminismo negro pode desafiar o universalismo abstrato do conceito de mulher?

Em 2019, o relatório da ONG *NGO Working Group on Women, Peace and Security* (2019), a respeito do mapeamento da agenda Mulheres, Paz e segurança no Conselho de Segurança, em 2018, último ano em que a Suécia foi membro não permanente do referido órgão, identificou como principais tendências relativas a esse tema: a implementação ad-hoc e inconsistente da agenda; melhora na inclusão de informações, porém análises e recomendações débeis; a instrumentalização das experiências das mulheres e a marginalização de suas preocupações; a percepção da “mulher” como um grupo homogêneo; a contínua negligência do exame das causas profundas da violência contra a mulher; maior atenção dedicada à violência

sexual, embora persistam lacunas na abordagem das violações mais amplas aos direitos das mulheres.

No que se refere ao problema da percepção da mulher como grupo homogêneo, ressaltamos que, na verdade, na nossa concepção, trata-se de uma arbitrária universalização de particularismos, na qual a realidade da mulher branca e ocidental é utilizada como parâmetro, como métrica de julgamento e de resposta às violências sofridas por mulheres não brancas e não ocidentais. Nesse sentido, mostra-se inevitável o questionamento, aqui parafraseando Flauzina e Pires (2020), sobre se será sempre necessário utilizar um corpo branco para se encontrar a medida do humano, “para que a dor seja efetivamente acessada, compreendida, para só então ser censurada?” (Flauzina; Pires, 2020, p. 75). Devido a essa perversidade do racismo, que implica processos de desumanização tão profundos, capazes de tornar a dor que atinge corpos não brancos ininteligível e incapaz de gerar empatia, será sempre necessário se universalizar o particularismo da mulher branca, como parâmetro de representação de todas as mulheres? Novamente, reafirmamos aqui que a identidade de gênero é sempre afetada e reconstruída por suas interações com raça. O não reconhecimento dessas interações, que ocorrem não apenas em corpos negros, mulatos, avermelhados, amarelos, etc, ou seja, em corpos arbitrariamente *racializados*, mas também se verificam em corpos brancos e, por isso, hegemônicos do ponto de vista racial, produz um conceito de “mulher” enviesado, limitado e incapaz de abordar o problema da violência de gênero, em geral, e da violência sexual, em específico, em toda sua complexidade.

Como nos ensinou Carneiro (2003):

O poeta negro Aimé Césaire disse que “as duas maneiras de perder-se são: por segregação, sendo enquadrado na particularidade, ou por diluição no universal”. A utopia que hoje perseguimos consiste em buscar um atalho entre uma negritude redutora da dimensão humana e a universalidade ocidental hegemônica que anula a diversidade. Ser negro sem ser somente negro, ser mulher sem ser somente mulher, ser mulher negra sem ser somente mulher negra. Alcançar a igualdade de direitos é converter-se em um ser humano pleno e cheio de possibilidades e oportunidades para além de sua condição de raça e de gênero. Esse é o sentido final dessa luta. (Carneiro, 2003, p. 6).

4.6 A crítica de bell hooks à associação entre patriarcado e militarismo

Questionar o universalismo abstrato no qual se baseia o conceito de mulher é uma contribuição do feminismo negro da qual decorrem outros questionamentos práticos e políticos. A afirmação da Suécia de que “mais mulheres simplesmente significam mais paz” (United Nations Security Council, 2016b, p. 30) aparenta ser derivada de uma política, a Agenda WPS,

que, ao retirar a perspectiva da luta pelo desarmamento e pela desmilitarização, parece colocar sobre as mulheres todo o fardo de trazer paz para o mundo sem os respectivos meios para a consecução desse objetivo. Trata-se também de um postulado que nos instiga a perguntar: que mulher é essa? Que tipo de mulher seria o sinônimo de paz? Se aprendemos, desde a década de 1960, com o conceito de gênero, que não existe comportamento natural, biológico e próprio de homens e de mulheres, por que mais mulheres simplesmente significaria mais paz? Como nos lembrou hooks (2015), a opção de lutar pela paz é uma escolha política que se coloca a todas as pessoas, independentemente do gênero.

Se diversas autoras feministas afirmam que a masculinidade é um traço fundante do militarismo e a guerra é uma atividade predominantemente masculina, embora elas também atestem que homens não são natural e biologicamente militaristas (Eichler, 2014; Elshtain, 1995; Goldstein, 2001; Kaldor e Chinkin, 2013; Tickner, 1992; Whitworth, 2004), o que já marca um certo distanciamento em relação à afirmação de Annika Söder (que contradiz o próprio conceito de gênero), bell hooks vai mais além, questiona o vínculo estabelecido entre militarismo e masculinidade e lança luz sobre outros fatores que, atuando em conjunto com o patriarcado, colaborariam para explicar a perpetuação da guerra e dos conflitos armados nas relações internacionais, pois, para ela, “o imperialismo, e não o patriarcado, é o núcleo fundante do militarismo” (hooks, 20015, p. 95).

hooks nos leva à reflexão a respeito do foco escolhido pela maioria das feministas para analisar as implicações e as relações existentes entre masculinidades e militarismo. Trata-se de uma escolha teórica que, ao invés de desvelar o papel e o poder que as mulheres – mesmo a partir das suas posições estereotipadas e subalternas – podem exercer na manutenção ou na derrubada de sistemas de dominação (percurso fundamental para toda e todo desejosa de implementar estratégias de resistência e de mudança, sem tomar de assalto o poder, por meio da violência), acaba por contribuir para reafirmar o papel das mulheres como coadjuvante e o lugar do feminino como naturalmente pacífico e contrário à guerra. Como consequência nasce a afirmação fácil, errada e simplista de que “mais mulheres simplesmente significam mais paz”.

As mulheres, argumenta hooks (2015), não são apenas observadoras passivas, sem responsabilidade alguma pela ativa manutenção e perpetuação do sistema de valores de nossa sociedade que privilegia a violência (e o exercício da violência por meio de armas de fogo, acrescentamos) como a forma mais eficaz de exercer controle e coerção, uma sociedade cujo sistema de valores defende e promove a guerra:

As discussões sobre o feminismo e o militarismo que não esclarecem para as mulheres os papéis que desempenhamos em toda nossa variedade e complexidade fazem

parecer que todas as mulheres são contra a guerra, que os homens são o inimigo. Isto é uma distorção da realidade da mulher, não um esclarecimento, não uma redefinição. [...] A sugestão de que os homens fizeram a guerra e a política de guerra representa uma recusa em ver as mulheres como seres políticos ativos. Dá continuidade ao padrão sexista que nega os poderes dos fracos¹⁷⁹ (hooks, 2015, p. 94, tradução nossa).

A ponderação de hooks sobre o “os poderes dos fracos” (*the powers of the weak*), nos evoca a concepção de Foucault (2021) sobre o poder:

Não existe algo unitário e global chamado poder, mas unicamente formas díspares, heterogêneas, em constante transformação. O poder não é um objeto natural, uma coisa; é uma prática social e, como tal, construída historicamente. [...] Assim, sempre lhe pareceu evidente a existência de formas de exercício do poder diferentes do estado, a ele articuladas de maneiras variadas e que são indispensáveis inclusive a sua sustentação e atuação eficaz (Machado, 2021, p. 12-13).

Não se trata aqui de negar o patriarcado, mas de entender este como sistema que existe e subsiste em diálogo com outros sistemas de exploração e de opressão. A crítica ao patriarcado deve andar lado a lado com o trabalho de reconhecimento dos engajamentos políticos das mulheres, incluindo o poder de se colocar contra ou a favor do militarismo. Afirmar simplesmente que o militarismo informa e propaga a masculinidade, além de encobrir as possíveis contribuições da agência política de mulheres para a configuração desse quadro, é ocultar o papel histórico do homem branco e ocidental no “fazer a guerra”, é camuflar o debate sobre como a masculinidade do homem negro foi construída, como *Outro* e sombra da masculinidade do homem branco, é silenciar a respeito do número de homens negros soldados que foram obrigados a matar e morrer sem jamais ter participado das decisões estratégicas e sem nunca terem sido perguntados sobre o porquê de estarem em combate. É como se a masculinidade, e, portanto, o militarismo, fosse um elemento comum a todos os homens, não importando em absoluto o modo como o racismo constrói, transforma e delimita o próprio conceito de masculinidade e, portanto, de gênero.

Conforme argumentamos anteriormente nesta dissertação, utilizamos o conceito de patriarcado de María Lugones e entendemos este a partir da colonialidade de gênero. Dessa forma, também assiste razão a Mara Viveros, quando esta afirma que:

El concepto de patriarcado, aplicado a diversos tipos de situaciones coloniales, es insatisfactorio; no permite explicar, por ejemplo, por qué los hombres negros nunca tuvieron los beneficios del patriarcado blanco e por qué las mujeres negras fueron

¹⁷⁹ Discussions of feminism and militarism that do not clarify for women the roles we play in all their variety and complexity make it appear that all women are against war, that men are the enemy. This is a distortion of woman’s reality, not a clarification, not a redefinition. [...] The suggestion that men have made war and war policy represents a refusal to see women as active political beings. It continues a sexist pattern that would deny the powers of the weak.

dominadas “patriarcalmente” de diferentes maneiras por homens “de cores diferentes” (Viveros Vigoya, 2016, P. 10)

Viveros Vigoya ainda aponta que a colonialidade modificou até mesmo a oposição binária tradicional entre masculino e feminino, uma vez que a feminilidade da mulher branca se opunha muito mais à *falta* de feminilidade da mulher negra:

La feminidad de las amas de casa (house wife) [...] no se oponía a la masculinidad del jefe de hogar, sino a la feminidad de la sirvienta doméstica negra (house hold), reputada por ser lúbrica, amoral, rústica y sucia. Dicho de outra maneira, lo que constituyó el reverso de lo femenino fue una forma racializada de la domesticidade y no una hipotética masculinidad preexistente (Viveros Vigoya, 2016, p. 11).

A associação que as autoras feministas brancas citadas fazem entre militarismo e masculinidade também não nos permite perceber que se, de fato, homens muito mais do que mulheres foram historicamente e estão diretamente envolvidos na concepção e na execução de atividades de guerra, esses homens têm sido historicamente brancos, muito mais do que qualquer outro grupo racial.

4.7 Qual a contribuição que o Feminismo Negro pode aportar para a questão da Violência Sexual em conflitos armados?

A primeira vez que a violência sexual foi reconhecida como um ato, ou melhor, como uma forma de genocídio e não somente como um crime de guerra, foi em 2000, pelo Tribunal de Apelação do Segundo Circuito dos EUA, localizado em Nova York, no caso *Kadic vs Karadzic*. Pelo *Alien Tort Act, 28 U.S.C. § 1350*. Admitido como princípio de juízo de admissibilidade do juízo da corte, na década anterior, em 1988¹⁸⁰, o mesmo tribunal reconheceu que tinha competência para julgar crimes ocorridos fora de sua jurisdição e com cidadãos estrangeiros, ainda que nenhum cidadão estadunidense estivesse envolvido no caso, uma vez que a corte considerou que o direito das gentes é um direito universal.

Em 1993, S. Kadic processou Radovan Karadzic, o auto-proclamado líder da República Bósnia-Sérvia. Aquela representava a si mesmo, seus filhos e associações de vítimas de várias atrocidades, “incluindo atos brutais de estupro, prostituição forçada, gravidez forçada, tortura e execução sumária [que] foram perpetrados pelo exército bósnio-sérvio, conduzidos como uma campanha genocida durante a guerra civil bósnia” (2d Cir. 1995, p. 237, tradução nossa).

180 No célebre caso *Filártiga v. Peña-Irala*, 630 F.2d 876 (2d Cir.1980)

Catharine A. MacKinnon, uma das advogadas das Associações de Vítimas e também professora de direito na Universidade de Michigan argumentou que:

Quanto mais “feminizadas” as vítimas se tornam, mais hesitantes ficam os outros homens em intervir numa briga familiar e mais os direitos humanos podem ser violados e as atrocidades toleradas. Os estupros na guerra de agressão da Sérvia contra a Bósnia-Herzegovina e a Croácia estão para a violação quotidiana o que o Holocausto foi para o anti-semitismo quotidiano: ambos são, quer se goste ou não, contíguos e um ponto de partida totalmente novo, uma única atrocidade, e entretanto um momento culminante culminante de algo que acontece o tempo todo. Tal como acontece nesta guerra, a violação étnica acontece todos os dias. Tal como acontece nesta guerra, a prostituição é imposta às mulheres todos os dias [...] O sexo também já foi usado antes para criar, mobilizar e manipular o ódio étnico, desde o mundo do Terceiro Reich até ao mundo da Penthouse. No entanto, o mundo nunca viu o sexo ser usado de forma tão consciente, tão cínica, tão elaborada, tão aberta, tão sistemática, com este grau de sofisticação tecnológica e psicológica, como meio de destruir um povo inteiro¹⁸¹ (Mackinnon, 2020, p. 74-75, tradução nossa).

O argumento de que a situação de guerra exacerba e realça a violência contra a mulher que já existe na sociedade em tempos de relativa paz é, ao nosso ver, correto, porém incompleto, uma vez que essa violência nunca atingiu de forma homogênea todas as mulheres, fato que a própria autora reconhece, quando afirma que nos EUA são as mulheres afro-americanas e latinas quem tem menos acesso aos serviços de aborto. Smith (2014) leva o questionamento ainda mais adiante:

por que os estupros em massa na Guatemala, Chiapas, ou de qualquer outra nação indígena na América Latina não causaram tanta indignação quanto os estupros na Bósnia nos anos 90? [...] Será que o estupro em massa contra mulheres europeias é um genocídio, enquanto o estupro em massa contra mulheres indígenas é uma atividade normal? (Smith, 2014, p. 218).

A partir do questionamento de Smith e à luz do que desenvolvemos até agora a respeito do feminismo negro, percebemos que o estupro vem sendo utilizado não apenas como uma arma de guerra, como afirma a Agenda WPS, mas como uma ferramenta de colonização e de genocídio desde o início da Modernidade. Chama também atenção que, apesar dessa verdade histórica, o reconhecimento dos estupros em situações de conflito como um método de

¹⁸¹ The more "feminized" the victims thus become, the more hesitant other men are to intervene in a family quarrel, and the more human rights can be violated and atrocities condoned. The rapes in the Serbian war of aggression against Bosnia-Herzegovina and Croatia are to everyday rape what the Holocaust was to everyday anti-Semitism: both like it and not like it at all, both contiguous with it and a whole new departure, a unique atrocity yet also a pinnacle moment in something that goes on all the time. As it does in this war, ethnic rape happens every day. As it is in this war, prostitution is forced on women every day [...] Sex has also been used before to create, mobilize and manipulate ethnic hatred, from the world of the Third Reich to the world of Penthouse. Yet the world has never seen sex used this consciously, this cynically, this elaborately, this openly, this systematically, with this degree of technological and psychological sophistication, as a means of destroying a whole people.

genocídio ter ocorrido tão tardiamente, apenas no final do século XX, tendo como referente um caso europeu. Todas essas questões levantadas revelam o profundo e persistente descaso do sistema de justiça internacional com mulheres *amefricanas*. O fato de esse reconhecimento ter sido proferido por uma corte estadunidense, invocando a universalidade do *jus gentium*, e de esse caso ainda ter se tornado paradigmático e referência para o julgamento de violências sexuais que ocorrem em espaços não-europeus, apenas demonstra como são pertinentes e atuais as denúncias das feministas negras e o brado para que corpos brancos, em específico corpos de mulheres brancas, deixem de ser a métrica para se compreender o sofrimento e se alcançar a medida da dor. Nesse sentido, nos perguntamos duplamente, como a violência sexual em conflitos armados é atualmente retratada na Agenda WPS e o que seria uma perspectiva *amefricana* para a interpretação daquelas em territórios ocupados e militarizados, em suma, em contextos de dominação de um grupo social sobre outro?

4.7.1 Como a violência sexual em conflitos armados é retratada na Agenda WPS?

Apesar de a resolução 1820 (2008) trazer a necessidade de “desmantelar mitos que alimentam a violência sexual”, em seu parágrafo operativo 3, e a resolução 1888 (2009) reconhecer em seu primeiro parágrafo operativo que “quando a violência sexual é utilizada como uma tática de guerra, pode exacerbar a situação de conflito armado existente e impedir a restauração da paz internacional e da segurança” (Smith, 2014), nenhuma reflexão é feita sobre o lugar central da violência sexual na dinâmica dos conflitos armados em contextos de disputa de dominação de um grupo social sobre o outro, e se seria de fato possível acabar com essa violência sem implementar conjuntamente estratégias que se preocupem em pôr fim não apenas aos conflitos, mas também à dominação de um povo sobre o outro, a começar pelo plano do desarmamento permanente, que inclui, mas não se limita às partes beligerantes naquele momento específico.

Nesse sentido, as análises produzidas por autoras feministas negras brasileiras, como Lélia Gonzalez, Sueli Carneiro, Ana Flauzina e Thula Pires, sobre o lugar do estupro dentro de um projeto de genocídio e de dominação colonial das comunidades negras no Brasil, pode contribuir para repensarmos o lugar das violências sexuais contra mulheres de populações dominadas, em territórios militarizados, bem como as possíveis respostas de enfrentamento que podemos propor para esse problema.

Em 1998, em documento publicado para promover os objetivos da Declaração e Plano de Ação de Pequim (1995), a ONU definiu violência sexual como um conceito que se refere a

diferentes crimes, incluindo estupro, mutilação sexual, humilhação sexual, prostituição forçada e gravidez forçada, (Organização das Nações Unidas, 1998). O mesmo documento também identifica as conotações que a violência sexual contra as mulheres pode assumir durante o conflito armado. Nesse sentido, o papel afirma que ao longo da história, as mulheres foram consideradas pelos exércitos invasores como parte dos “espólios da guerra”, pilhagem a qual o grupo armado vencedor teria direito. Essa conotação confirma o lugar da mulher na sociedade como uma mera propriedade, um semovente em disputa em uma briga de machos. A violência sexual contra as mulheres, que é uma das formas da violência baseada no gênero, também pode ser entendida como um modo de apaziguamento das tropas, sobretudo nos casos de prostituição forçada.

4.7.2 Como pensar a violência sexual em situações de confrontos armados a partir da amefricanidade?

O modo como o estupro é percebido em situações de conflito pelo documento para promover a Declaração e Plano de Ação de Pequim (1995) se aproxima de como muitas feministas negras perceberam o estupro de mulheres de cor em uma sociedade colonial, dando nova conotação à ampla miscigenação racial nos países da América Latina. A mestiçagem, consequência de uma política de estupro em massa, engendrada para a conquista e domínio de um vasto território por uma população de invasores numericamente inferior aos grupos nativos que habitavam aquele, havia sido celebrada como traço de uma democracia racial, e o estupro romantizado como uma mistura “gostosa”:

Quanto à miscibilidade, nenhum povo colonizador, dos modernos, excedeu ou sequer igualou nesse ponto aos portugueses. **Foi misturando-se gostosamente com mulheres de cor logo ao primeiro contato e multiplicando-se em filhos mestiços que uns milhares apenas de machos atrevidos conseguiram firmar-se na posse de terras vastíssimas e competir com povos grandes e numerosos na extensão de domínio colonial e na eficácia da ação colonizadora** (Freyre, 2006, p. 70, grifos nossos).

Mestiçagem que seria, por exemplo, um componente fundamental da identidade nacional brasileira e de outras nações sul-americanas. Foi o trabalho de feministas negras e de autores negros que confrontou essa narrativa. Nesse sentido, Carneiro (2003) afirma que:

a apropriação social das mulheres do grupo derrotado é um dos momentos emblemáticos de afirmação de superioridade do vencedor. No Brasil e na América Latina, a violação colonial perpetrada pelos senhores brancos contra as mulheres

negras e indígenas e a miscigenação daí resultante está na origem de todas as construções de nossa identidade nacional, estruturando o decantado mito da democracia racial latino-americana, que no Brasil chegou até as últimas consequências. Essa violência sexual colonial é, também, o “cimento” de todas as hierarquias de gênero e raça presentes em nossas sociedades, configurando aquilo que Ângela Gilliam define como “a grande teoria dos esperma em nossa formação nacional”, através da qual, segundo Gilliam: “O papel da mulher negra é negado na formação da cultura nacional; a desigualdade entre homens e mulheres é erotizada; e a violência sexual contra as mulheres negras foi convertida em um romance” (Carneiro, 2003, p. 49).

Dessa forma, e sem pretender realizar aqui neste trabalho aquilo que se critica: a universalização de particularismos, trazemos o pensamento e o conhecimento produzido por mulheres negras, latino-americanas, caribenhas e estadunidenses, não para afirmar que os conceitos aportados pelo feminismo negro devem ser os novos parâmetros para definir e delimitar precisamente a mulher a quem se destina à agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança; muito menos para trazer um modelo pronto de interpretação da violência sexual que ocorre durante todos os conflitos.

Para Flauzina (2022), o estupro é elemento fundante do punitivismo e conceito-chave para se entender o regime de morte e genocídio¹⁸² ao qual o povo negro esteve e está submetido no Brasil. Para além do fato de que, no território brasileiro, atualmente, mulheres e meninas negras continuam a ser as principais vítimas das violências sexuais, e de que, historicamente, meninas e mulheres indígenas e africanas foram sistematicamente estupradas e essas violências sexuais foram naturalizadas, romantizadas e até mesmo celebradas na formação do povo brasileiro, o estupro também serve para punir homens negros encarcerados. O estupro é, portanto, um regulador social, “um entrocamento das violações que se retroalimentam, sendo uma prerrogativa fundamental de submissão do povo negro” (Flauzina; Pires, 2020, p. 74).

Em segundo lugar, a perspectiva da *amefricanidade* também nos chama atenção para o risco de, ao tentar combater as violências sexuais que ocorrem em meio a conflitos armados, por meio do que preceitua a Agenda WPS, não cairmos no estereótipo racista do mito do homem

¹⁸² O art. 2 da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948) define este como a execução de qualquer um dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso: o assassinato, lesão grave à integridade física ou mental de membros do grupo, a submissão intencional de um grupo à condição de existência capaz de ocasionar-lhe destruição física total ou parcial, a adoção de medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo, a transferência forçada de crianças de um grupo para outro. Flauzina (2012), em sua tese de doutorado, pontua que as posturas indiferentes do sistema de justiça penal internacional, em relação à situação de comunidades negras no Brasil e nos EUA, endossa as práticas de destruição que são perpetradas contra essas comunidades. Esta dinâmica, segundo ela, estaria fundamentada em um arranjo supremacista branco que desvinculou o sofrimento de pessoas negras do regime internacional de direitos humanos, estabelecido no pós-Segunda Guerra Mundial. Genocídio é entendido, portanto, neste trabalho, em sua acepção mais próxima do senso comum e do modo como movimentos negros mobilizam o vocabulário, ou seja, como uma ameaça à própria existência de um agrupamento humano.

branco protetor e salvador. Davis (1981) denunciou, há décadas, que, nos EUA, “estuprador” é um substantivo que nasceu racializado, porque serviu durante muito tempo para que homens brancos linchassem homens negros, bastasse a suspeita de que esses tivessem tido relações sexuais, consentidas ou não, com mulheres brancas. Entretanto, ainda de acordo com Davis, o tipo penal de estupro quase nunca serviu para fazer com que homens brancos respondessem pelas violações generalizadas e sistemáticas que perpetravam contra mulheres negras e indígenas. Guardando as devidas proporções e tendo em conta que, conforme foi observado no capítulo 2 deste estudo, o poder *de facto* do Conselho de Segurança é exercido sobretudo pelos P3, sendo duas ex-potências coloniais e a atual superpotência, e as decisões e resoluções desse órgão são aplicadas principalmente em países e territórios do continente africano, em que medida a aplicação da Agenda WPS não seria uma reedição do mito do homem branco, protetor e salvador, ou, como definiu Spivak, “*White men seeking to save brown women from brown men?*” (Spivak, 1993, p. 101).

Quando colocamos o estupro nesses termos apresentados por Angela Davis, Lélia Gonzalez, Sueli Carneiro, Ana Flauzina e Thula Pires, nos damos conta de quão inadequado é o sistema de justiça penal, seja nacional ou internacional, para dar conta de violências sexuais, em territórios onde imperam regimes de morte e de genocídio dirigidos contra corpos racializados. O sistema penal, ao individualizar e despolitizar os conflitos não consegue dar conta de violências estruturais e complexas. Nesse sentido, introduzimos brevemente a proposta abolicionista, tal qual é defendida por Angela Davis.

4.8 O abolicionismo do século XXI

Se, como vimos, a partir de 2008, com a segunda resolução sobre Mulheres, Paz e Segurança (UNSCR 1820), a questão das violências sexuais contra mulheres durante conflitos começa a ganhar maior evidência, a crítica abolicionista de Davis (2003) nos ajudar a pensar, para além dos horizontes da punição, “da tolerância zero”¹⁸³ e do encarceramento, a questão da paz, da segurança e da igualdade de gênero. A autora nos lembra que o sistema penal, que é

¹⁸³ A “política da tolerância zero ao abuso e à exploração sexual nas operações de paz das Nações Unidas” é linguagem consensuada e adotada nas resoluções 1820 (2008); 1888 (2009); 1960 (2010); 2106 (2013). Na resolução 2242 (2015), o campo semântico da política de zero tolerância é ampliado para incluir a “má conduta de funcionários das Nações Unidas”; e “a listagem de países que repetidamente aparecem nos anexos dos relatórios do Secretário-Geral sobre violência sexual e sobre crianças em conflitos armados como proibidos de participar das Operações de Paz das Nações Unidas”; menciona de forma ampla e sem fazer menção às missões de paz, a “política do secretário geral de zero tolerância à exploração e ao abuso sexual”. Por fim, a resolução mais recente da agenda, a 2538 (2020), amplia ainda mais o escopo e menciona o apoio do Conselho de Segurança à “política de tolerância zero do Secretário-Geral a todas as formas de assédio sexual”.

tão convocado para fazer justiça às vítimas de violência sexual em conflitos armados, é o mesmo que seleciona, aprisiona e mata desproporcionalmente a população negra (Davis *et al.*, 2023; Davis, 2003). Aliás, é importante lembrar, admitir a existência de conflitos sociais e pensar em soluções para eles já é uma característica do estado de direito que se opõe ao estado de polícia:

Frente aos conflitos, as atitudes do estado de direito e do estado de polícia são com clareza antagônicas, pois enquanto o estado de direito pretende resolver os conflitos sociais e, por conseguinte, suas agências são concebidas como provedoras de soluções, o estado de polícia deseja suprimir os conflitos e, portanto, suas agências são concebidas como realizadoras da vontade supressiva. As agências jurídicas do primeiro tratam de controlar o respeito às regras estabelecidas; as do segundo o respeito à vontade hegemônica [...]. Em qualquer tipo de poder político institucionalizado em forma de estado, o estado de direito e o estado de polícia coexistem e lutam, como ingredientes que se combinam através de medidas diversas e de modo instável e dinâmico (Zaffaroni *et al.*, 2003, p. 95).

Como um dos pontos mais defendidos pela Agenda Mulheres, Paz e Segurança, no que diz respeito às violências sexuais, é o fim da impunidade, trazemos aqui, brevemente, uma reflexão sobre criminalização secundária, seletividade, estigmatização e impunidade. Como bem demonstrou Zaffaroni *et al.* (2003), a seletividade é estrutural de todo sistema penal, de modo que a impunidade é a regra e a criminalização a exceção. As agências do sistema penal não conseguem dar conta do vasto programa de criminalização primária que é formulado (e sempre em expansão), de modo que são as pessoas mais vulneráveis na sociedade que são efetivamente criminalizadas. Esse fenômeno traz duas consequências principais: em primeiro lugar, ao invés de combater a criminalidade, o sistema penal estigmatiza as pessoas que são investigadas, processadas, julgadas e punidas por seu aparato, sendo que essa estigmatização é incorporada e torna-se fundamental para o próprio sistema, pois ela será imprescindível para o *modus operandi* seletivo pelo qual o sistema continua a atuar, perseguindo e punido pessoas que já foram previamente estigmatizadas pelo mesmo sistema penal; em segundo lugar, o fato de a impunidade ser a regra e a criminalização secundária a exceção também traz como consequência que o poder de regulação e controle social desse sistema é muito mais discursivo do que real (Zaffaroni *et al.*, 2003). É importante ressaltar ainda que se os autores argumentam dessa forma em relação aos órgãos do maquinário da justiça penal dos Estados Nacionais, nós (Flauzina; Fontes, 2022) tivemos a oportunidade de afirmar que também o Tribunal Penal Internacional padece do problema estrutural da seletividade racista, uma vez que desde a sua criação pelo Estatuto de Roma, em 1998, até o presente momento, apenas cidadãos africanos foram condenados por crimes de guerra, crimes contra a humanidade ou genocídio.

Além de ressignificar o que significa combater a impunidade por meio da criminalização e do sistema penal, pensar e trazer o debate abolicionista para a esfera internacional é urgente e relevante, pois essa proposta de aproximação não significa apenas pensar o desencarceramento, o desfinanciamento da polícia e outras formas de justiça que não estejam relacionadas com a punição na escala dos Estados nacionais e soberanos. Em um mundo no qual a guerra foi “reduzida ao *status* de ação policial” (Negri; Hardt, 2004, p. 30), trazer o debate sobre o abolicionismo para pensar a agenda de paz e a segurança internacional é necessário, já que cada vez mais a guerra é utilizada como um instrumento, seja de retaliação, seja de prevenção, para resolver conflitos. Cada vez mais a guerra, o militarismo e a militarização tornam-se de tais formas presentes e vulgarizados, que acabam se identificando com a repressão policial ostensiva, habitual e cotidiana. Dessa forma, instituições nacionais como a polícia, a punição e o cárcere ganham novos contornos e relevância na esfera internacional, sendo, portanto, imperioso trazer o seu contraponto, teorias que questionam criticamente a necessidade e apresentam os problemas causados por essas instituições, também para a esfera internacional.

A guerra justa já não é, em sentido algum, atividade de defesa ou resistência, como era, por exemplo, na tradição cristã de Santo Agostinho aos escolásticos da Contra-Reforma [...]. Ela se tornou uma atividade justificável em si mesma. Dois elementos distintos combinam-se neste conceito da luta justa: primeiro, a legitimidade do aparelho militar [...], e segundo, a eficácia da ação militar na conquista da ordem e da paz desejadas (Negri; Hardt, 2004, p. 30).

4.8.1 Os primórdios do feminismo abolicionista na década de 1990, nos EUA

Na conferência organizada pela articulação *Critical Resistance, Beyond the Prison Industrial Complex*, entre 25 e 27 de setembro de 1998, na Universidade da Califórnia, em Berkeley, o abolicionismo foi pensado como resposta para o crescente número de pessoas encarceradas nos EUA, na Europa, na Austrália, na América do Sul e na África. Foi a primeira vez que pessoas se reuniram em uma conferência para desenvolver estratégias contra as prisões. O abolicionismo nasce, assim, nos anos 1990, em uma Conferência na Universidade de Berkeley, Califórnia, relacionando o aumento exponencial do número de pessoas em situação de prisão com a desindustrialização pela qual a economia dos Estados Unidos passou na década de 1980, apontando que a “não solução” da punição consolidou a relação entre criminalização e racismo. Em 1998, a *Critical Resistance* cunhou dois termos-chaves: “complexo industrial

prisional” e “abolicionismo” e ambos foram formulados justamente para evitar soluções reformistas para o sistema penal

Critical Resistance definiu complexo industrial prisional PIC, em seu acrônimo em inglês) como “os interesses sobrepostos do governo e da indústria que usam vigilância, policiamento e prisão como solução para problemas econômicos, sociais e políticos” e abolicionismo como “a visão política com o objetivo de eliminar o encarceramento, o policiamento e a vigilância, ao criar alternativas duradouras à punição e à prisão” (*Critical Resistance*, 2024). A criação do novo conceito - PIC - que foi cunhado pela vez em 1995, por David Harvey, possibilitou não apenas análises relacionando a expansão carcerária e o regime econômico, mas também como as prisões “reproduzem as violências que proliferam no mundo livre” (Davis *et al.*, 2023, p. 79).

Nesse sentido, Davis *et al.* (2023) nos pergunta como continuar a unir campanhas e análises focadas tanto na construção de um mundo sem prisões e sem polícia quanto na construção de um mundo livre da violência de gênero e sexual. Ela cita o Manifesto da INCITE (Mulheres de Cor Contra a Violência) e da *Critical Resistance* sobre a violência de gênero e o complexo industrial prisional (2001), como um dos documentos fundacionais do abolicionismo. Nesse documento as organizações afirmam que

“as abordagens de aplicação da lei à violência contra mulheres PODEM prevenir algumas ações violentas a curto prazo. Todavia, como estratégia geral para acabar com a violência, a criminalização não tem funcionado [...]. Por fim, quando se canalizam as verbas públicas para o policiamento e as prisões, o efeito colateral inevitável são cortes orçamentários em programas sociais, habitacionais e de acolhimento para mulheres [...]. Prisões não funcionam. Apesar do crescimento exponencial do número de homens nas prisões, não há nenhum aumento de segurança para as mulheres, e os índices de agressão sexual e violência doméstica não diminuíram” (Davis *et al.*, 2023, p. 208-209).

O manifesto também conclama os movimentos em prol da justiça social a “desenvolver respostas comunitárias à violência que não se baseiem no sistema jurídico-criminal e que tenham mecanismos que garantam segurança e responsabilização para as sobreviventes de violência sexual e doméstica” (Davis *et al.*, 2023, p. 212).

Para Davis *et al.* (2023), o abolicionismo seria inimaginável sem o feminismo radical, anticapitalista, antirracista, decolonial e *queer*. E, de modo recíproco, essa versão do feminismo também não é possível de ser pensada sem os conceitos abolicionistas. Ambos são métodos e práticas políticas e na perspectiva da filósofa estadunidense, os movimentos que têm por bandeira de luta o fim da violência sexual e de gênero não podem ignorar a luta pelo fim da violência do Estado, incluindo aqui a violência policial e prisional. Davis também recupera a

interseccionalidade das lutas, afirmando, por meio do pensamento de Mari Matsuda, que “trabalhar em coalizão nos força a procurar as relações de dominação óbvias e não óbvias, e, ao fazer isso, apreendemos que nenhuma forma de dominação jamais opera isoladamente” (Matsuda *apud* Davis *et al.*, 2023, p. 35).

O feminismo abolicionista sistematizado por Davis *et al.* (2023) propõe que a articulação para acabar com a violência de gênero deve incluir o trabalho contra o complexo industrial prisional, contra o patrulhamento das fronteiras, contra o encarceramento e contra a exportação de táticas policiais militarizadas. Nesse sentido, aquele deve ser compreendido como uma metodologia de trabalho e de pesquisa, que nos auxilia a fazer perguntas diferentes; complexificar nossas análises; considerar ações alternativas; afirmar e lutar pela liberdade e pela igualdade, dois valores fundamentais do Estado democrático de direito, que são sistematicamente negados pelo sistema penal, como orientadores das possíveis respostas que adotaremos para o problema da violência, em geral, e o da violência de gênero, em particular. As autoras Davis *et al.* (2023) definem o imperativo do feminismo abolicionista como

a necessidade de prestar atenção rigorosa no que veio antes, mas também de se mover de forma expansiva e produtiva e estar disposto a aprender e desaprender. O imperativo de reconhecer que as estruturas de poder dominante tentarão – muitas vezes com sucesso – absorver nosso trabalho e demandas, e ainda assim forjaremos uma nova linguagem e práticas, e trabalharemos, de qualquer maneira. Em vez de contraditórias, essas tensões – dolorosas e prazerosas – são o trabalho (Davis *et al.*, 2023, p. 202)

4.8.2 O feminismo abolicionista hoje: educação popular e trabalho de base

O feminismo abolicionista se constrói a partir da necessidade e da urgência de se desenvolver “respostas à violência de gênero que não dependam de um sistema jurídico-criminal sexista, racista, classista e homofóbico” (Davis *et al.*, 2023, p. 207). Nesse sentido, Angela, Dina Dent, Erica Meiners e Beth Richie nos apresentam um conjunto de práticas de coletivos feministas abolicionistas, os atuais e os que já não existem mais, sobretudo na cidade de Chicago e, residualmente, em outros países anglófonos, como Reino Unido, Canadá e África do Sul, e alguns países europeus, como a Alemanha. Essas práticas incluem como metodologia o que identificamos aqui, na parte Sul do continente, como cursos de formação popular, disseminação de campanhas contra o populismo penal e múltiplas incidências e performances no espaço público. Elas citam, por exemplo, a Rede de Justiça Transformativa Kollektiv de Berlim, que antes de se dissolver, em 2020, documentou, por meio de oficinas, táticas utilizadas por cidadãos comuns, para se defenderem da violência interpessoal, sobretudo da violência

sexual e de gênero, sem recorrer à polícia e às prisões. Para nós da América Latina, trata-se da conhecida educação popular¹⁸⁴ e do tão necessário trabalho de base¹⁸⁵.

O livro também cita diversas outras organizações e coletivos autogeridos, como o *Sisters Uncut*, do Reino Unido, que identifica e exige que recursos orçamentários investidos no sistema prisional sejam reinvestidos em serviços para a comunidade. As autoras também mencionam a abordagem feminista de Marielle Franco como uma abordagem abolicionista. A vereadora do Rio de Janeiro, oriunda da favela da Maré, e brutalmente assassinada em 14 de março de 2018, ao articular raça e gênero, afirmava que a defesa das mulheres negras passava necessariamente pela luta contra a violência policial, cujos principais alvos são os homens negros. Sua política também relacionou as condições de pobreza das favelas à crescente militarização desses territórios, tendo Marielle, inclusive, se posicionado diversas vezes contra a ocupação da cidade do Rio de Janeiro pelo Exército. A maioria das organizações citadas estão localizadas nos EUA e na Europa, ou em países anglófonos fora desses dois eixos, como a África do Sul, e são exemplos de novas perspectivas que se abrem para pensar em soluções e respostas para a violência sexual e de gênero, que não passem necessariamente pela justiça criminal.

Davis *et al.* (2023), entretanto, reconhecem que “discursos e articulações centradas nos Estados Unidos podem saturar os movimentos políticos abolicionistas, reforçando e aprofundando o imperialismo estadunidense e potencialmente eliminando outras histórias de violência e resistência” (Davis *et al.*, 2023, p. 54). Nesse sentido, elas afirmam o quão imperativo são compromissos internacionalistas, que nos convida sempre a pensar para além dos nossos próprios contextos geopolíticos, familiares e cotidianos:

Essas e outras oportunidades de aprender com articulações para além de nossas fronteiras violentas também funcionam como lembretes de que os sistemas atuais são historicamente produzidos e podem, portanto, ser alterados e que o capitalismo racial,

¹⁸⁴ Segundo Paulo Freire, educação popular é “o esforço de mobilização, organização capacitação das classes populares; capacitação científica e técnica. [...] como organização popular para o exercício do poder que necessariamente se vai conquistando” (Freire; Nogueira, 2005, p. 19). A educação popular se contrapõe à “educação bancária”. Esta, também de acordo com as ideias desenvolvidas por Freire, é um modelo de educação que entende os alunos como meros depósitos de conteúdo.

¹⁸⁵ Apesar de o livro de Davis *et al.* (2023) focar principalmente na história dos movimentos abolicionistas estadunidenses, ou em movimentos atuais, mas que estão, em sua maioria, situados em países anglófonos, são nos movimentos da América Latina, sobretudo nos camponeses, desde os primórdios da teologia da libertação, que vamos encontrar práticas e conceitos muito desenvolvidos sobre o trabalho de base. De acordo com Ranulfo Peloso, trabalho de base é a aplicação da educação popular, é “o resgate de uma estratégia de um caminho de luta e organização que envolve os próprios interessados no conhecimento e solução dos desafios individuais e coletivos” (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, 2009, p. 27). Nesse trabalho, não há espaço nem para o “elitismo”, daquele que se aproximaria arrogantemente das massas populares, com o intuito de “salvar a massa inculta, incompetente e incapaz” (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, 2009, p. 18), nem para o “basismo”, que seria superestimar e romantizar tudo o que é produzido pelas classes populares. “Estar com o povo e não simplesmente para ele e jamais sobre ele. Isso é o que caracteriza a postura libertadora” (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, 2009, p. 18).

assim como a covid-19, não é exclusivamente de nenhum Estado-nação (Davis *et al.*, 2023, p. 59).

Nós, nesta dissertação, vamos além, e afirmamos que se o diálogo e as trocas entre ativistas de todo o mundo são necessários para a construção de um movimento abolicionista global, ao invés de imperialista, faz-se também urgente e imperioso que a voz desse movimento abolicionista adentre as instâncias de poder e de decisão internacionais, principalmente o salão principal e as salas de consultas informais do Conselho de Segurança.

Não entendemos o abolicionismo como a grande panaceia que será capaz de pôr um fim, senão nas guerras e nos conflitos armados, em espaços militaristas e militarizados, nas violências sexuais que continuam a ocorrer nesses contextos. Ao contrário, o feminismo abolicionista revela sobretudo o a nossa escolha política de investir os nossos melhores recursos – aí incluídos, principalmente, nossa capacidade intelectual e de trabalho a favor de projetos que, ao apontarem para a liberdade, para a igualdade e para a emancipação, rompam de fato com a lógica da perpetuação do ciclo da violência. O feminismo abolicionista, aprendemos, busca “recompôr o terreno sobre o qual acontece a luta pela liberdade.” (Davis *et al.*, 2023, p. 68).

A força política do movimento abolicionista é frequentemente desacreditada, pois esse é geralmente percebido como utópico, no sentido de ser irrealizável e intangível, carente de pragmatismo. Entretanto, como nos convidam as autoras, se voltarmos o nosso olhar para o trabalho de base e de educação popular que diversos grupo e coletivos vêm fazendo nas mais diversas partes do mundo, veremos que o feminismo abolicionista já é uma prática.

4.8.3 O abolicionismo do século XXI e o abolicionismo do século XIX

O feminismo abolicionista (Davis *et al.*, 2023), sofreu influência das perspectivas históricas de W.E.B Du Bois, especificamente do livro *Black Reconstruction in America: na Essay Toward a History of the Part Which Black Folk Played in the Attempt to reconstruct Democracy in America, 1860 – 1880*. Segundo Davis *et al.* (2023), seus argumentos influenciaram o atual movimento no sentido de que os alvos diretos do sistema penal são aqueles que devem assumir a liderança dos processos de resistência, assim como, segundo ele argumentou, foram as pessoas negras, escravizadas ou livres, que assumiram o protagonismo das lutas contra a escravidão no século XIX. Nas palavras de Davis *et al.* (2023),

Assim como Du Bois desafiou a noção de que a escravidão poderia ser eliminada como instituição separada, deixando intactas as estruturas políticas e econômicas existentes, os abolicionistas de hoje questionam a suposição predominante de que o encarceramento em massa pode ser efetivamente abordado sem analisar as raízes das causas da injustiça e o impacto de outros sistemas de opressão, incluindo, em primeiro lugar, o capitalismo (Davis *et al.*, 2023, p. 92).

Paul Wright (*apud* Davis *et al.*, 2023) compreendeu a escravidão como um projeto fortemente vinculado ao regime prisional, uma vez que o efeito da 13ª emenda não teria sido o de aboli-la, mas de limitá-la aos que haviam sido condenados por um crime. Seguindo a mesma linha de raciocínio, o documentário “A 13ª Emenda”, de Ava DuVernay (2016), traz a informação de que atualmente nos EUA, há mais homens negros na prisão do que escravizados em 1850. Wright, Davis e Duvernay demonstram a continuidade e a complementariedade entre os dois sistemas, a escravidão e o penal, e como este rapidamente tomou o lugar daquele nos EUA, sendo exato, portanto afirmarmos que o sistema penal é a face da escravidão moderna. Como bem demonstrou Mike Davis, em 1995, quando cunhou a expressão “complexo industrial prisional”, trata-se de um negócio extremamente lucrativo para as empresas que constroem e fornecem serviços de saúde e de alimentação para as unidades prisionais, mas também para aquelas que se beneficiam da mão de obra quase gratuita das pessoas em situação de prisão, reduzidas quase que a condição de escravos, privadas de sua liberdade e trabalhando para redimir suas penas. Assim como o sistema escravista da escravidão transatlântica se sustentou e perpetuou o racismo por meio de processos de desumanização e de estigmatização, o sistema penal, como vimos, a seu modo, por meio da sua seletividade, também sustenta e perpetua o racismo, fomentando processos de desumanização e estigmatização. A semelhança que o abolicionismo do século XXI guarda, portanto, com o do movimento homônimo do século XIX – este considerado como o primeiro movimento transnacional da sociedade civil – é muito mais do que uma simples nomenclatura.

Ainda de acordo com Davis *et al.* (2023, p. 87), o abolicionismo do século XXI se inspira profundamente no abolicionismo do século XIX: “assim como a escravidão racial era alvo do abolicionismo na época, um sistema jurídico-penal retributivo e focado na punição que sempre foi estruturalmente inclinado para a violência racista é o foco do abolicionismo agora”. Assim como no século XIX, o abolicionismo era tido por muitos como utópico e ilusório, afinal a escravidão e o tráfico transatlântico eram instituições duradouras, de mais de três séculos, o abolicionismo atual do século XXI, que reivindica o fim das prisões, das polícias e do sistema penal, tal qual ele está estruturado hoje, nos mostra que essas instituições não são eternas e que a nossa organização é a ferramenta política mais poderosa para abolir um sistema degradante,

racista e sexista, como o sistema penal. Assiste razão a Marx quando declarou que “tudo o que é sólido se desmancha no ar”.

Há ainda que se atentar para outras semelhanças entre as instituições da escravidão e do sistema penal. Conforme argumentou Orlando Patterson (*apud Davis et al.*, 2023), a escravidão produzia “morte social”. Nesse sentido, relembramos aqui que o oceano era visto para muitos povos africanos como “a grande *Kalunga*”, ou seja, “a grande morte”. Com base no trabalho de Patterson, outros autores, a exemplo de Joan Dyan e Colin Dayan, estabeleceram de que comunidades afro-americanas criminalizadas também experimentavam “uma morte civil”. Nesse sentido, é importante ressaltarmos que os processos de criminalização, que estigmatizam as pessoas, vão muito além do cárcere. De modo que a luta abolicionista, entendemos nós não pode se limitar a exigir o fim das prisões, mas deve se pautar, sobretudo, pela extinção do sistema penal, tal qual o conhecemos, que opera justamente por meio da estigmatização e da seletividade, sendo que, como vimos, esses processos se retroalimentam.

Os abolicionistas do século XXI desarticularam o crime da punição, desassociando assim a afirmação de uma norma de comportamento a penas aflitivas, aquilo que Pires chamou de Racionalidade Penal Moderna (2001, 2004). No centro dessa desarticulação, estava o conhecimento dos processos de seletividade e estigmatização, por meio dos quais a criminalização secundária opera, o que torna raça, gênero, classe e sexualidade princípios definidores de quem será criminalizado.

Apesar de, novamente, trazer apenas exemplos estadunidenses, Davis afirma que o problema do superencarceramento de pessoas negras¹⁸⁶ não é algo específico da realidade dos EUA, pois no capitalismo racial global, atualmente, África do Sul, Colômbia e Brasil também experimentam a expansão de seus sistemas punitivos e prisionais, sendo a população “não branca”/ “de cor” sempre a mais numerosa entre a população carcerária.

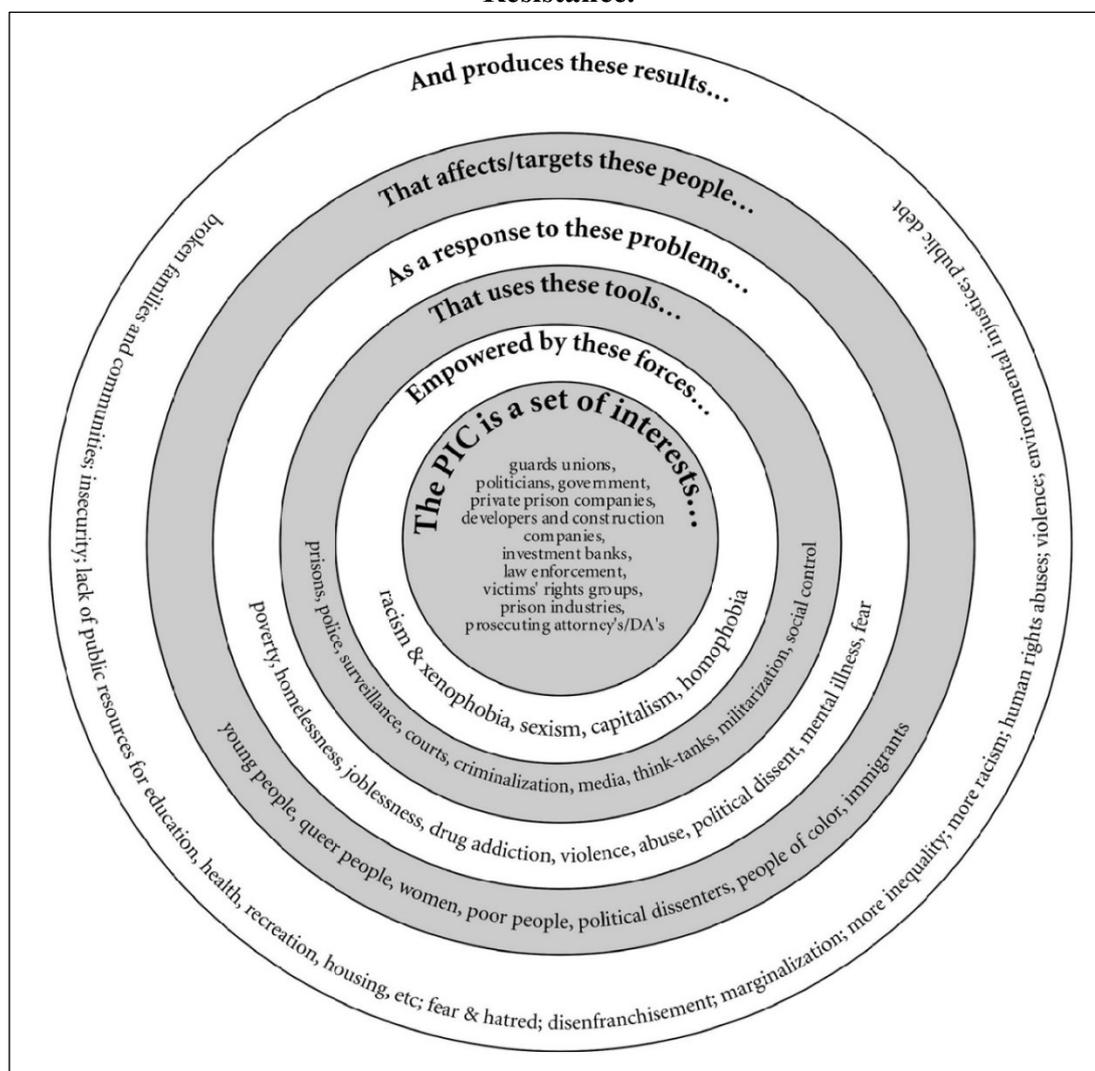
4.8.4 Quais aportes o abolicionismo pode trazer para o debate sobre Mulheres, Paz e Segurança e sobre Política Externa Feminista?

Davis *et al.* (2023) também observa que a história do abolicionismo foi sendo desenvolvida em um contexto internacional, no qual instituições financeiras multilaterais, como

¹⁸⁶ No Brasil, por exemplo, apesar de homens negros a grande maioria das pessoas em situação de prisão, o crescimento da população carcerária feminina, em sua maioria de mulheres negras, tem sido exponencial nas últimas décadas, superando o ritmo do crescimento da população carcerária masculina.

o Banco Mundial e o FMI, definindo a pobreza como uma questão individual e promovendo a exportação de ideologias e estratégias carcerárias.

Imagem 8 - Representação do Complexo Industrial Prisional, de acordo com a Critical Resistance.



Fonte: (The prison [...], 2024).

Como foi possível observar nesta dissertação, não foram apenas as instituições financeiras multilaterais que promoveram a expansão do programa punitivista, a Agenda WPS, sobretudo a partir da sua segunda resolução (UNSCR 1820), em 2008, promove também o reforço do sistema de justiça criminal como principal solução para a impunidade dos crimes sexuais cometidos contra mulheres durante conflitos armados, embora a impunidade seja a regra nesse sistema e a criminalização a exceção. Como nos lembra Wacquant (2009):

a luta contra a impunidade [...] está para a criminalidade como a pornografia está para as relações amorosas: um espelho deformador da realidade ao ponto de se aproximar

do grotesco pela artificialidade com que extrai os comportamentos desviantes do conjunto de relações sociais em que aqueles fazem sentido, ignorando, assim, as suas causas e significados e reduzindo o seu tratamento a uma série de medidas notáveis e chamativas, frequentemente acrobáticas e as vezes irreais, relacionadas ao culto do dever-ser, da performance ideal carecendo do mínimo aspecto pragmático de atenção para com a realidade. [...] Reafirma a autoridade do estado através da sua linguagem mais viril e erige prisões como a última muralha contra a desordem, a qual emergindo do submundo é acusada de ameaçar os pilares da sociedade (Wacquant, 2009, p. 13).

Davis *et al.* (2023) definem abolicionismo como:

tradição, filosofia e teoria da mudança, [que] se afasta do foco míope na instituição da prisão em direção a uma visão mais ampla dos processos sociais, políticos e econômicos que definiram o contexto dentro do qual o aprisionamento passou a ser visto como a mão legítima da justiça. [...] O abolicionismo sempre foi tanto sobre o trabalho que se concentra na construção e na experimentação quanto no que deve ser desmontado. Como Ruth Wilson Gilmore apontou, ‘abolicionismo é sobre presença, não ausência. É sobre a construção de instituições que afirmam a vida (Davis *et al.*, 2023, p. 84-85).

Por ser um movimento que se define desde o princípio como uma prática política, experimentação, engajamento e revisão, ele não pode apresentar como solução única e cabal a simples supressão dos cárceres e das polícias. Abolicionismo é também a proposta de “desvincular a punição de formas autênticas de cuidado, para repelir como o Estado absorve as demandas de apoio da comunidade e habilmente as traduz em coerção e repressão” (Davis *et al.*, p. 99-100). Guardando as devidas proporções, é o que identificamos que o Conselho de Segurança tenha feito com as demandas das mulheres pelo fim das violências sexuais durante os conflitos armados, ele as traduziu na linguagem medonha e despolitizada do “crime e castigo”. Ser feminista abolicionista é, portanto, rejeitar veementemente as tentativas de se mobilizar a vulnerabilidade das mulheres em conflitos armados, como elemento discursivo que justifique a expansão do sistema penal, dos cárceres, do estado de polícia e, em última medida, das guerras.

Observamos que a capacidade paternalista de o Estado (e dos organismos internacionais) de oferecer segurança se traduz como proporcionar a pena e a carceralidade. Uma parte do movimento feminista e o “feminismo pragmático” aceitou essa solução de forma acrítica. Só que, como sabemos, há décadas, o resultado de mais criminalização e encarceramento não é mais segurança, ao contrário, o resultado é maior estigmatização e perseguição de grupos que já são marginalizados. No caso da Agenda MPS, no contexto geopolítico global, trata-se também da contínua afirmação da África como o continente cheio de conflitos, no qual intervenções militares são necessárias, o que, de certa forma justificaria que a França continuasse segurando a caneta no Conselho de Segurança, para propor resoluções

sobre o Mali, por exemplo. Trata-se, por fim, da consolidação do estereótipo racista de que homens não brancos e não ocidentais são mais violentos, agressivos e violadores, de forma que as mulheres não brancas e não ocidentais necessitam da proteção dos homens brancos e ocidentais, bem como das instituições controladas por eles. Historicamente, sabemos, sobretudo nós brasileiros que temos as marcas do estupro na nossa miscigenação forçada, que os fatos e a colonização não ocorreram conforme essa narrativa.

Como vimos, mulheres negras feministas vêm lutando, há décadas, produzindo saberes, conhecimento e fazendo a disputa política para demonstrar como a violência é, na maioria das vezes, estrutural e não individual e como é necessário desinvestirmos e desacreditarmos nas ineficazes, falaciosas, racistas e sexistas soluções propostas pelo sistema penal. É necessário criarmos e investirmos em nossas próprias alternativas. Concluimos este capítulo com as palavras de Davis *et al.* fazendo um apelo para aquelas e aqueles que centrados em um pragmatismo infrutífero, ainda acreditam ser utópica, idealista e não realizável o projeto abolicionista:

a escravidão, o lichamento e a segregação são certamente exemplos convincentes de instituições sociais que, como a prisão, já foram consideradas tão eternas quanto o sol. No entanto, no caso de todos os três exemplos, podemos apontar para movimentos que assumiram a radical postura de anunciar a obsolescência dessas instituições¹⁸⁷ (Davis, 2003, p. 24).

¹⁸⁷ slavery, lyching, and segregation are certainly compelling examples of social institutions that, like the prison, were once considered to be as everlasting as the sun. Yet, in the case of all three examples, we can point to movements that assumed the radical stance of announcing the obsolescence of these institutions

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS - ENTRE GUERRA E PAZ, FEMINISMOS E ABOLICIONISMO, O QUE ANTÍGONA TEM A NOS ENSINAR?

Ao longo deste percurso dissertativo, no qual se buscou interpretar o que foi a política externa feminista da Suécia no último período em que esta ocupou um assento como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU, fizemos algumas descobertas que julgamos serem merecedoras de estarem nestas considerações finais.

Em primeiro lugar, se tivemos a oportunidade de observar, no primeiro capítulo deste estudo, uma transformação da lógica da guerra, não somente porque esta passou a ser protagonizada, predominantemente, por grupos armados não estatais, mas porque cada vez mais a sociedade civil se armou e se militarizou, também observamos que Conselho de Segurança não acompanhou essa evolução, no sentido de que, no período analisado (e também atualmente) para entrar na pauta da agenda do Conselho ainda é pertinente a distinção entre conflitos armados e questões internas de segurança pública, ainda que, como pontuou o ex-embaixador indiano Chinmaya R. Gharekhan, “o Conselho de Segurança toma as suas decisões sobre as questões apresentadas pelos Estados membros **com base nas equações políticas prevaletentes em cada ocasião**”¹⁸⁸ (Gharekhan, 2006, p.14-15, grifos nossos, tradução nossa).

Nós, entretanto, expomos a forma como a sociedade civil se militariza, ou como ela se *brutaliza*, conforme nos alertou Mbembe (2020b), a partir da análise do número de armas de pequeno porte que estão em poder dos civis, não para reivindicar a expansão dos poderes e das competências do Conselho de Segurança da ONU. Como vimos, este órgão padece de graves e estruturais problemas de transparência, democracia e legitimidade. A bibliografia consultada nos indicou que muito dos métodos de trabalho desse órgão advêm de práticas oriundas de consultas informais, das quais não se tem registro, sendo, portanto, impossível haver qualquer controle externo dessas, e que os membros permanentes, principalmente os membros permanentes ocidentais (Estados Unidos, Reino Unido e França), os assim denominados P3, exercem o poder *de facto* nessa instituição. Não se trata apenas do poder de veto que, conforme também observado nesta dissertação, França e Reino Unido abriram mão desde o fim da Guerra Fria e Estados Unidos utilizam quase que exclusivamente para questões relacionadas à Palestina, quando esta tenta em vão que Israel seja responsabilizado pelos seus crimes de genocídio, de guerra e crimes contra a humanidade, os Estados Unidos vetam sistematicamente resoluções que possam de algum modo responsabilizar Israel. Nesse sentido, de acordo com o

¹⁸⁸ “the Security Council takes its decisions on the issues brought before it by member states on the basis of the political equations prevailing on each occasion”

que observamos, o poder dos P3 não se verifica principal e especialmente pelo poder de veto, mas sim pelo poder de *penholdership*, de dominar as regras de procedimento, e, mais do que isso, de ter a prerrogativa de se desfazer delas no momento em que lhes for conveniente, longe dos julgamentos e dos olhares da sociedade civil ou de qualquer forma de controle e, por conseguinte, sem ter que prestar contas a ninguém.

Dessa forma, observamos com cautela a ampliação do conceito de segurança internacional, baseada na segurança dos Estados, para o conceito de segurança humana. Sempre que o Conselho de Segurança tenta ampliar o conceito vigente de segurança, a gente tem que se perguntar o porquê, quem ganha com isso e, como esta dissertação tentou apontar, quais são as alternativas.

Após analisar as transformações dos conceitos de guerra, paz e segurança, bem como o *locus*, o palco onde a política externa feminista da Suécia se desenvolveu, partimos, no segundo capítulo de desenvolvimento, para a o exame do objeto do estudo dessa dissertação em si, como a Suécia performou os principais conceitos de sua nova política externa no Conselho de Segurança. No decorrer da pesquisa e da análise de conteúdo dos documentos selecionados, mostrou-se fundamental observar também criticamente a Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Em todos os documentos da Política Externa Feminista sueca analisados naquele capítulo, discurso da chanceler frente ao parlamento (2014), Plano de Ação da Política externa feminista para 2015-2018, com foco para 2016 (2015) e Manual de Política Externa Feminista (2018), a Suécia evitou, sistematicamente, o emprego do termo “raça” e, ao que parece, tentou substituir aquele pelo termo “etnicidade”. Dessa forma, apesar de afirmar sua política externa “para todas as mulheres”, percebemos que nem todas as mulheres são representadas e nem todas as falas são consideradas, sobretudo aquelas que trazem reflexões sobre o racismo e sobre o imperialismo. Percebemos, igualmente, a ausência do termo “feminismo” em muitos documentos oficiais do governo sueco, que quase sempre deu preferência para “movimento de mulheres” do que “movimento feminista”, bem como a ausência de definição sobre qual seriam as referências teóricas dessa PEXF. Se foi, muitas vezes, difícil identificar o feminismo nos documentos oficiais do governo sueco, foi, em contrapartida, muito simples reconhecer a ênfase dada ao discurso securitário, sobretudo pela recorrência com que o tema aparece e subordina outras questões, como a questão de gênero, à sua lógica.

No terceiro capítulo de desenvolvimento, buscamos, primeiramente, apresentar o feminismo negro, para, logo em seguida, utilizar os seus conceitos como um primeiro passo exploratório, necessário para apontar as aporias de uma agenda e de uma política que, ao se afirmarem como voltadas para a paz e para as mulheres e/ou feministas, não questionam seus

pressupostos básicos, comprometendo, assim, as próprias soluções propostas. Tratou-se também de enfatizar que a situação de subalternidade e de colonialidade que as mulheres não brancas/mulheres de cor experimentam na América Latina, Caribenha e nos Estados Unidos, muitas das quais também vivem em territórios militarizados e têm suas vidas controladas por instituições cada vez mais militaristas, é o que permite dialogar com as mulheres “de cor” que habitam regiões de conflito reconhecidos como “conflitos armados”, que, na maioria das vezes, assim são denominados simplesmente por estarem na pauta da Agenda do Conselho de Segurança. Por fim, trouxemos o feminismo negro como suporte teórico para analisar a Agenda WPS, seguindo um preceito de Lorde (1984), que há muito nos alertou não ser possível dismantlar a casa do mestre usando as ferramentas desse mesmo mestre. Feminismo negro, porque, como afirmaram Flauzina e Pires (2020)

nosso maior legado é o da insurgência. Autoras como Lélia Gonzalez, Angela Davis, bell hooks e tantas outras [que] nos fazem possibilidade, já nos mostraram que resistência não se faz só da inovação do que dizemos. Há uma forma de dizer as coisas que é nossa, que é transformadora (Flauzina; Pires, 2020, p. 6566).

Mobilizamos, nesse sentido, o conceito de *amefricanidade*, cunhado por Lélia Gonzalez, para analisar tanto a “concepção hegemônica” de mulher que aparece nos documentos e discursos do governo sueco; a associação entre masculinidades, patriarcado e militarismo; bem como para pensar sobre o modo como as violências sexuais em situações de confrontos armados são abordadas pela Agenda MPS. A utilização da *amefricanidade* nos permitiu entender essas violências como estruturais e sistêmicas e, ao centrar o nosso olhar nos processos de resistência, protagonizados por mulheres negras e indígenas, percebemos pontos de contato entre a experiência da colonialidade escravista e a realidade de conflitos armados, ocupações militares, onde povos e grupos sociais encontram-se subjugados.

Também apresentamos o abolicionismo como uma proposta pautada na prática e em movimentos coletivos que refletem a respeito de soluções estruturais para problemas estruturais, ao invés de cair na armadilha da estratégia conservadora de recorrer a sistemas ineficazes, como o sistema penal, no qual a impunidade é a regra e cujo poder é muito mais discursivo do que real. Ao analisar o feminismo abolicionista, chegamos à conclusão de que o sistema carcerário e punitivista se expande não somente pela construção de novos presídios, mas, sobretudo, pela expansão da lógica do cárcere, colonizando outras esferas da vida. Trata-se de uma reconfiguração das prisões, longe de eliminá-las, essa expansão e colonização das esferas da vida pela lógica penal, as tornam menos transparentes e, como nos ensinou Foucault

(1975), acabam por ampliar os espaços de vigilância e ameaça de punição, porque, a semelhança do que observamos com as consultas informais do Conselho de Segurança, não é passível de regulação aquilo que não podemos registrar, nem ao menos ver.

Devido ao fato de que analisamos as violências sexuais que ocorrem em contextos militarizados, quando um grupo social exerce poder e controle armado sobre outro, a partir do conceito de *amefricanidade*, julgamos ser a proposta do abolicionismo muito mais completa e capaz de dar conta de violências que, quando são perpetradas contra mulheres de um grupo social dominado, não têm apenas conotações de violência de gênero. Acreditamos que o abolicionismo, por ter como foco as opressões estruturais que se interseccionam e se interconectam, pode aportar novas soluções para essas violências que, longe de terem causas individuais nos contextos em que ocorrem (como processa, julga e entende o sistema de justiça criminal), estão intensamente vinculadas à subjugação e dominação de todo um grupo, de forma que as implicações raciais das violências sexuais não podem mais ser desconsideradas.

O fato de que nenhum dos documentos analisados da política externa feminista da Suécia nem da Agenda WPS sequer mencione a questão racial, ainda que aquela se aproprie de conceitos do feminismo negro, como a interseccionalidade, apenas evidencia o quanto essa política e essa agenda precisam evoluir se quiserem de fato aportar propostas de soluções pertinentes para o debate sobre violências sexuais em contextos de conflitos armados e ocupação militar.

Por fim, ao responder a pergunta-problema, proposta na introdução e que guiou todo este estudo, “quais as contribuições do feminismo negro podem aportar para o debate sobre política externa feminista, tendo como foco de análise a atuação da Suécia como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU entre 2017 e 2018?”, chegamos a alguns entendimentos. Se é correto identificar, como o movimento feminista fez, que a guerra em si é uma forma de violência de gênero, porque não raro as mulheres são vistas como semoventes em disputa em uma briga de machos, a solução simplista pensada: “envolver mais mulheres em processos de paz” é insuficiente. A associação entre masculinidades e militarismo retira o foco da agência das mulheres, conforme nos alertou bell hooks. O diagnóstico do problema é relevante, mas a solução é insuficiente e incapaz de pôr um fim nas guerras, pois invisibiliza o papel que as mulheres, como agentes políticos, naquelas, apesar de historicamente afastadas, como beligerantes, dos espaços de combate, e como tomadoras de decisão das instituições e dos espaços de poder que definem sobre a invasão de territórios, a exportação ou importação de armas e munições, as deliberações sobre bombardear alvos e pessoas. Acreditar que apenas essas decisões conformariam o único *lócus* que decide sobre a guerra seria negar que “o poder

não é algo que se tem, mas sim que se exerce” (Zaffaroni *et al.*, 2003, p. 63). Como nos ensinou Foucault (2021), o exercício desse poder depende também da validação e da aceitação por parte das pessoas a quem essas regras de poder se destinam, não estando, portanto, este confinado às instituições que já existem. Em uma sociedade militaristas e militarizada, todos e todas tomam decisões no seu dia a dia, que confirmam ou negam a lógica da guerra (ainda que seja sempre muito mais fácil confirmar do que negar instituições de poder que moldam nossas vidas, requerendo a negação o trabalho político de conscientização, a coragem e a decisão, também política, de enfrentar a reação conservadora, e a capacidade de organização coletiva).

Negar o papel político das mulheres nessas decisões, ainda que aquelas, em sua maioria, estejam afastadas dos *locus* privilegiados de poder que decidem sobre a guerra, é negar a microfísica do poder e a capacidade de organização e de insurgência de lugares onde não se imagina, porque não se trata de instituições formais. É negar a criatividade política e a capacidade organizativa dos grupos excluídos, algo que nós da América Latina, parte do mundo que produziu movimentos de massa como a Via Campesina, o zapatismo e o MST; e do Brasil, onde a comunidade negra sempre se organizou em irmandades e confrarias, em terreiros, quilombos, grupos de capoeira, blocos afro de carnaval, e, também, no movimento negro unificado, não deveríamos jamais fazer. O abolicionismo no século XXI nos mostra justamente que formações coletivas, pautadas na educação popular e no trabalho de base constroem novas comunidades. Além de estarmos defendendo uma pauta política, trata-se também de gerar e gerir novos espaços de poder e, a partir dessas novas posições, transformar o modo como pensamos segurança, paz, igualdade de raça e igualdade de gênero. A criatividade, nesse sentido, mostra-se como aliada fundamental de toda agenda que se pretende transformativa e inclusiva.

Ao afirmar a necessidade da organização de grupos excluídos e da criação de novos espaços de poder, não queremos com isso negar a importância de se disputar espaços formais, que controlam os recursos, políticos, econômicos e humanos, recursos muitas vezes públicos, mas desigualmente distribuídos nesse nosso capitalismo patriarcal, promotor dessa guerra racial de alta intensidade. Nesse sentido, apesar de todas as dificuldades apontadas no segundo capítulo, consideramos ainda ser o Conselho de Segurança das Nações Unidas um espaço relevante de disputa política. Chegamos também à conclusão neste estudo de que a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança serviu muito mais aos propósitos de legitimar uma instituição extremamente fechada, masculina, ocidental e elitista (e por que também não dizer, imperialista?), que se recusa a se submeter a um regimento interno vinculante e cujas decisões já foram desrespeitadas pelos próprios membros permanentes, do que aos propósitos de um

ideal feminista de paz, que, como vimos, considerava fundamental a pauta do desarmamento e da desmilitarização. Entretanto, se o feminismo hegemônico e branco não conseguiu transformar as práticas mais nocivas desse órgão, isso não quer dizer que devemos para de tentar com novas estratégias e com renovada imaginação política. A breve apresentação do conhecimento e de questionamentos produzidos pelo feminismo negro é, nesse sentido, o humilde aporte desta dissertação para a concretização desse objetivo macro e de longo prazo.

Dessa forma, respondemos à pergunta metodológica inicial, que guiou este estudo: sim, o feminismo negro e, principalmente, o feminismo negro *amefricano* trazem aportes fundamentais para o debate sobre Mulheres, Paz e Segurança e para a construção de novas políticas externas feministas. Muito embora a Suécia tenha retrocedido em seu programa e na autoafirmação do seu governo como feminista, 17 países adotaram políticas externas feministas, a partir de 2014, sendo três deles na América Latina: México, em 2020, Chile, em 2022, e Colômbia, em 2024.

As contribuições do feminismo negro que identificamos como mais significativas para ambos os debates são o questionamento ao conceito universal de mulher; a repolitização das violências sexuais sofridas pelas mulheres em situações de conflitos armados e contextos de ocupação militarizada, reposicionando, assim, nesse debate o peso do racismo, da supremacia branca e da colonialidade; a abertura de horizontes para pensar soluções abolicionistas, para além do cárcere e do sistema penal, que, por não serem punitivistas, não reproduzirão nem continuarão a legitimar um sistema mata, aniquila e encarcera corpos negros.

Por fim, como consideração final desta dissertação, gostaríamos de invocar a figura insurgente de Antígona (por óbvio, a nossa formação em teatro havia de emergir em algum momento). Apesar de se tratar de um mito da cultura europeia, consideramos relevante dialogar com essa personagem, que desafiou o poder de um rei. A protagonista da tragédia grega ao confrontar o Estado e o poder imperial de Creonte, representou a possibilidade de contraposição à tendência, defendida, como vimos, por alguns “feminismos pragmáticos” (que nós sequer consideramos como feminismo), de recorrer ao apoio e à autoridade de órgãos predominantemente masculinos para implementar seus objetivos políticos, sem ao menos contestar os fundamentos bélicos, militaristas, racistas e sexistas do poder desses órgãos. Como nos alertou Butler em *A reivindicação de Antígona*: o parentesco entre a vida e a morte (Butler, 2022), de Hegel à Lacan, Antígona é vista como alguém portadora de uma reivindicação antiquada ou que estaria para além da compreensão humana. Se aquele a interpreta como defensora do parentesco, do privado, contra o poder do Estado e da ordem pública, este a concebe como “um tipo de pensamento que se opõe ao simbólico” (Butler, 2022. P. 98), sendo

a sua obstinação em enterrar o irmão a evidência de sua pulsão de morte. Butler, entretanto, reinterpreta a história, afirmando a heroína trágica como uma transgressora das normas de gênero.

Sua reivindicação, o direito de enterrar o seu irmão Polinices, não apenas a coloca no plano da resistência diante de uma lei injusta, mas também a faz disputar o poder, o lugar portanto do masculino (e, acrescentamos, da branquitude), com seu tio e rei Creonte. Butler nos mostra que o ato de Antígona, a desobediência e, principalmente, a coragem de sustentar e assumir publicamente a violação ao decreto (“ela não apenas o fez, como teve ainda a audácia de dizer que o fez” - Butler, 2022, p. 70), é um ato de transgressão às normas de gênero, as quais estabelecem ser do homem, do portador do falo, o poder de estabelecer as leis, “o estatuto conferido à lei é exatamente aquele atribuído ao falo, o lugar simbólico do pai, o indiscutível e incontestável” (Butler, 2022, p. 53). Ao desobedecer e assumir publicamente sua desobediência, Antígona, portanto, *se masculiniza*, porque ela toma para si o poder de dizer o que é certo e o que é errado, e, ao fazê-lo, “expõe o caráter precário das normas de gênero, a sua transferibilidade imprevista e incômoda, além de sua capacidade de reiteração em contextos e formas que não podem ser completamente previsíveis.” (Butler, 2022, p. 58). Ela se apropria da linguagem, do poder de dar ordens e executar ações, domínios que seriam próprios do universo masculino (e, acrescentamos, branco), e traz a sua reivindicação: a validação do seu desejo de luto.

Relembramos aqui a figura de Antígona, permeada pela reinterpretação de Judith Butler, para concluir um estudo que reivindicou o conhecimento produzido por mulheres negras e afrodiáspóricas, que ainda está *do lado de fora* das relações internacionais, que ainda permanece como conhecimento *subalterno* no que diz respeito às discussões atuais sobre mulheres, paz e segurança e sobre o feminismo na política externa. Um conhecimento que, até o momento, pouco foi trazido para dialogar com as esferas de poder globais, como o Conselho de Segurança da ONU, onde esses discursos, que se proclamam feministas, embora, como vimos, sejam muito mais discursos securitários, foram e estão sendo produzidos, entre confrontos, vitórias e descontinuidades. Assim como Antígona questionou o poder de Creonte e reivindicou o seu direito de luto, afirmando que a vida do seu irmão também importava, trouxemos aqui algumas vozes do feminismo negro *amefricano* e estadunidense, que questionam, principalmente, a associação dos “feminismos pragmáticos”, que conseguiram adentrar o Conselho de Segurança, ao militarismo e ao punitivismo, para também afirmar que as vidas de nossos irmãos, que vidas negras importam. São vozes que estão aqui para afirmar que a mortes de pessoas negras, periféricas, não brancas e não ocidentais devem também ser passíveis de luto. Ao trazer o debate

de raça e a perspectiva de um feminismo racializado e antirracista para o domínio da paz, da segurança e da política externa feminista, esperamos, igualmente, tomar o poder de influenciar o que é considerado certo e errado, *o poder de dizer o direito*, e assim expor não somente a precariedade das normas de gênero, que estruturam os espaços masculinos do poder, mas também a precariedade do racismo que, de forma semelhante, estrutura esses mesmos espaços. E se expomos aqui essa precariedade não é nem para nos masculinizarmos, nem para nos embranquecermos. Nós reivindicamos muito mais do que uma lógica anti-militarista, nós queremos uma lógica abolicionista. Por esse motivo, reivindicamos adentrar nesses espaços de poder para transformar o próprio poder.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, José E. Constitutional Interpretation. **The Legitimacy of International Organizations**, v. 104, n. 113, p. 137-38, 2001.

AMÉRICO, Jorge Luiz Toledo. **Redemocratização e racismo: novas formas de genocídio no Brasil pós-ditadura militar**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC. Santo André, 2015.

APPIAGYEI-ATUA, Kwadwo. United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security - Is it Binding? **Human Rights Brief**, v. 18, n. 3, p. 2-6, 2011. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1169&context=hrbrief>. Acesso em: 15 out. 2023.

BADEN, S.; GOETZ, A., M. Who needs [sex] when you can have [gender]? Conflicting discourses on gender at Beijing. **Feminist Review**, v. 56, n. 1, p. 3-25, Jul. 1997.

BALBINO, Viviane Rios. **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. Brasília: FUNAG, 2022.

BARBARÁ, Mariana Padovani. **O aprofundamento da perspectiva de gênero nas relações internacionais: um estudo da política externa feminista da Suécia**. 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

BASU, Soumita. Gender as national interest at the UNSC. **International Affairs**, v. 92, n. 2, p. 255-257, 2016a.

BASU, Soumita. The global south writes 1325 (too). **International Political Science Review**, p. 37, n. 3, p. 362-374, 2016b.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 13 de setembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 20 abr. 2024.

BUTLER, Judith. **A reivindicação de Antígona: o parentesco entre a vida e a morte**. Tradução de Jamile Pinheiro Dias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.

BUTLER, Judith. Introdução *In*: BUTLER, Judith. Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 13-56.

BUTLER, Judith. **Vida precária**: os poderes do luto e da violência. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. **Racismos Contemporâneos**, Rio de Janeiro, v. 49, p. 49-58, 2003.

CHINKIN, Christine; KALDOR, Mary; Gender and new wars. **Journal of International Affairs**, New York City, v. 67, n. 1, 2013.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

COATES, Ta-Nehisi. **Between the world and me**. New York: Text Publishing, 2015.

COHEN, Dara Kay; NORDAS, Ragnhild. Sexual violence in armed conflict: introducing the SVAC dataset, 1989-2009. **Journal of Peace Research**, v. 51, n. 3, p. 418-428, 2014.

COLLINS, Patricia Hill. **Black feminist thought**. Nova York: Routledge Classics, 2009.

COLLINS, Patricia Hill. On violence, intersectionality and transversal politics. **Ethic and Racial Studies**, v. 40, n. 9, p. 1460-1473, 2017. DOI: 10.1080/01419870.2017.1317827

CONCEIÇÃO, Joanice Santos. Tenha uma boa morte: notas sobre a Irmandade da Boa Morte. **Plura, Revista de Estudos de Religião**, v. 3, n. 2, p. 101-130, 2012.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine , feminist theory, and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.

CRITICAL RESISTANCE. **What is the PIC? What is Abolition?**. [S. l.]: Critical, 2024. Disponível em: <https://criticalresistance.org/mission-vision/not-so-common-language/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

DAVIES, Sara E.; TRUE, Jacqui. **The Oxford Handbook of women, peace and security**. New York: Oxford University Press, 2019.

DAVIS, Angela. **Are prisons obsolete?** Nova York: Seven Stories Press, 2003.

DAVIS, Angela *et al.* **Abolicionismo. feminismo. Já**. Tradução de Raquel Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

DAVIS, Angela. Estupro, racismo e o mito do estuprador negro. *In*: DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo Editorial, 1981.

DIPLOMATIE de club avec Bertrand Badie. Entrevistador: Radio France. Entrevistado: Bertrand Badie. [Paris]: Radio, 2014. *Podcast*. Disponível em: <https://n9.cl/sia4f>. Acesso em: 15 out. 2023.

DIREITOS dos povos e comunidades tradicionais. Ministério Público de Minas Gerais (org.). Belo Horizonte: Ministério Público de Minas Gerais, 2014. .

DRUMMOND, P.; REBELO, T. 1325 and Beyond: moving forward the WPS Agenda in Latin America. **WIIS (Women in International Security) Policybrief**, Washington DC., v. 2, July, 2020.

DUFFIELD, John S. Oil and the decision to invade Iraq. *In: POLITICAL SCIENCE FACULTY PUBLICATIONS*, Georgia, v. 27, 2012.

DYVIK, Einar H. **Países com os maiores gastos militares em todo o mundo em 2023(em bilhões de dólares)**. [São Paulo]: Statista, 21 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/>. Acesso em: 24 maio 2024.

EICHLER, Maya. Militarized masculinities in international relations. **Brown Journal of World Affairs**, v. 21, n. 1, 2014.

EKENGREN, A.;MÖLLER, U. Campaigning for the prize: the quests by sweden and the kingdom of the netherlands for security council membership, 2017-2018. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 16, n. 1, p. 27-52, 2020. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10055>

ELSHTAIN, Jean Bethke. **Women and war**. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

ENGLE, Karen.; MILLER, Zinaida; DAVIS, D. M. (ed.) **Anti-impunity and the human rights agenda**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

ENLOE, Cynthia. **Maneuvers: the international politics of militarizing women's lives**. Berkeley: University of California Press, 2000.

ENLOE, Cynthia H. **Bananas, beaches and bases making feminist sense of international politics**. 2a ed. Berkeley: University of California Press, 2014.

FERREIRA, Poliana da Silva. O “estudo de caso” como método para compreender a responsabilização jurídica da polícia que mata. *In: BRAGA, Ana Gabriela Mendes; IGREJA, Rebecca Lemos; CAPPI, Riccardo(org.)*. **Pesquisar empiricamente o direito II: percursos metodológicos e horizontes de análise**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2022. p. 150-170.

FERREIRA, Sibelle de Jesus. **Mulheres negras em Durban: as lideranças brasileiras na Conferência Mundial contra o Racismo de 2001**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) -Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Nonnegotiable lives: international criminal justice and the denial of black genocide in Brazil and the United States**. 2012. Unpublished thesis (Doctor) - Faculty of the Washington College of Law of American University, Washington DC: American University, 2012.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Sistema de justiça, estupro e genocídio negro: uma breve reflexão. *In*: TÁVORA, Mariana Fernandes; MACHADO, Bruno Amaral (org.). **Violência sexual e racismo**: ensaios e debates interseccionais. Brasília: MPDFT, 2022.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; FONTES, Rafaela Seixas. As inconsistências do direito penal internacional e a responsabilidade criminal. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, n. 12, p. 221-247, 2022.

FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula. Uma conversa de pretas sobre violência sexual. *In*: PEREIRA, B. *et al.* (org.). **Raça e gênero**: discriminações, interseccionalidades e resistências. São Paulo: EDUC, 2020. p.65-85.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 14 maio 2024.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Surveiller et punir**: naissance de la prison. Paris: Gallimard, 1975.

FRANCO, Fábio Luís Ferreira Nobrega. Da biopolítica à negrogovernamentalidade: um estudo sobre os dispositivos de desaparecimento no Brasil. 2018. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-25022019-112250/>. Acesso em: 24 maio 2024.

FRASER, Nancy. The end of progressive neoliberalism. **Dissent**, n. 1. 2 Jan. 2017.

FREIRE, Paulo; NOGUEIRA, Adriano. **Que fazer**: teoria e prática em educação popular. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51. ed. rev. São Paulo: Global, 2006.

GAZIS, Olivia. **NATO secretary general blames Afghan leadership for the "tragedy we are witnessing today"**. [S. l.]: CBS News, 17 Aug. 2021. Disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/afghanistan-leadership-taliban-nato-jens-stoltenberg/>. Acesso em: 14 maio 2024.

GHAREKHAN, Chinmaya R. **The horseshoe table: an Inside View of the UN Security Council**. New Delhi: Pearson Longman, 2006.

GIBBINGS, Sheri Lynn. **Governing women, governing security**: governmentality, gender mainstreaming, and women's activism at the UN. Thesis. 2004. (Doctor) - Graduate program in Social Anthropology, Toronto, York University, 2004.

GIBBINGS, Sheri Lynn. No angry women at the United Nations: political dreams and the cultural politics of United Nations Security Council Resolution 1325. **International Feminist Journal of Politics**, v. 13, n. 4, p. 522-538, 2011.

GOBO, K. Da exclusão à inclusão consentida: negros e mulheres na diplomacia brasileira **Política e Sociedade**, v. 17, n. 38, p. 440-464, 2018.

GOLDSTEIN, J.S. **War and Gender: how gender shapes the war system and vice-versa**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. *In*: GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos**. Organização de Flávia Rios e Márcia Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 2020a.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos**. Organização de Flávia Rios e Márcia Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 2020b.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). **Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto**. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019.

GUERRA do Iraque, 20 anos: o brasileiro que 'poderia ter evitado o conflito'. [S. l.]: Terra, 20 mar. 2023. Disponível em: <https://shre.ink/81Xc>. Acesso em: 14 maio 2024.

HALL, Stuart. Quando foi o pós-colonial? Pensando no limite. *In*: HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. p. 101-131

HOBSBAWM, E. **The age of extremes: the short twentieth century, 1914-1991**. Londres: Abacus, 1994.

HOBSBAWM, E. **The age of revolution: 1789- 1848**. Londres: Hachette, 2010.

hooks, bell. **E eu não sou uma mulher?: mulheres negras e feminismo**. Tradução de Bhuvi Libanio. 14. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 2023.

hooks, bell. **Talking back: thinking feminist, thinking black**. New York, London: Routledge, 2015.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Niemorial of Nicaragua (Compensation)**. Nicaragua: ICJ, 29 mar. 1988. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/node/104513>. Acesso em: 14 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estrutura fundiária**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/pdfs/02_00_Texto.pdf. Acesso em: 27 maio 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2021**. Brasília: IPEA, 2021.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Homicide monitor**. [S. l.]: Do Autor, 2024. Disponível em: <https://homicide.igarape.org.br/>. Acesso em: 20 maio 2024.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Nota metodológica do ranking de transparência de dados sobre armas e fogo nos estados**. Rio de Janeiro: Igarapé, 2023. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Nota-metodologica-ranking-transparencia-de-dados-sobre-armas-de-fogo.pdf>. Acesso em: 14 maio 2024.

IRMANDADE da Boa Morte: as primeiras feministas do recôncavo baiano! Avisa Lá Que Eu Vou GNT. Rio de Janeiro, 2023. 1 vídeo (6:56 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=M8Y2IX4cWjs>. Acesso em: 4 fev. 2024.

IRMANDADE da Boa Morte. TVE Bahia Documentário. Salvador, 2020, 1 vídeo (14:58 min.). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=zkV5EWEm_iQ&t=307s. Acesso em: 4 fev. 2024.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: organized violence in a global era**. 3a ed. Cambridge: Polity Press, 2012.

KARP, Aaron. **Estimating global civilian-held firearms numbers**. Geneva: This edition, 2018a. Disponível em: <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-Law-Enforcement-Firearms-Numbers.pdf>. Acesso em: 24 maio 2024.

KARP, Aaron. **Estimating global law enforcement firearms numbers**. Geneva: First edition, 2018b. Disponível em: <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf>. Acesso em: 24 maio 2024.

KEHL, Maria Rita. **Deslocamentos do feminino**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 2008.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KEOHANE, Robert O. Multilateralism: An agenda for research. **International Journal**, v. 45, n. 4, p. 731-64, 1990. DOI://doi.org/10.2307/40202705.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação**: episódios de racismo cotidiano. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2020.

LEITE, Márcia *et al.* **Militarização no Rio de Janeiro**: da pacificação à intervenção. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020. *E-book* (Coleção Engrenagens Urbanas).

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.265-303, 2000.

LOPEZ, Pablo Zorrilla. **Los orígenes de las armas de fuego y la cultura de poseerlas**. [S. l.]: Historias, 27 Jul. 2023. Disponível em: <https://historiasdhoy.wordpress.com/2023/07/27/los-origenes-de-las-armas-de-fuego-y-la-cultura-de-poseerlas/>. Acesso em: 22 maio 2024.

LORDE, Audre. The Master's Tools Will Never Dismantle the Master's House. *In*: LORDE, Audre (ed.). **Sister outsider: essays and speeches**. Berkeley: Crossing Press, 1984 p. 110-114.

LOWE, Vaughan *et al.* (org). **The United Nations Security Council and war**: the evolution of thought and practice since 1945. Oxford: Oxford University press, 2008.

LU, Marcus. Ranked: **Share of Global Arms Exports in 2022**. [S. l.]: Visual, 2023. Disponível em: <https://www.visualcapitalist.com/ranked-share-global-arms-exports-2022/>. Acesso em: 22 maio 2024.

LUGONES, M. Colonialidad y Género. **Tabula Rasa**, Bogotá, n. 9, p. 73-101, julio/dic. 2008, Bogotá.

MACHADO, Roberto. Introdução: por uma genealogia do poder. *In*: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 20. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2021, p. 7-23.

MACKINNON, Catarina. **Turning rape into pornography**: postmodern genocide. [S. l.]: Femrevolt, 13 July. 2020. Disponível em: <https://www.femrevolt.com/tekstovi/turning-rape-into-pornography-postmodern-genocide.html>. Acesso em: 22 maio 2024.

MANLYUK, Boris N. Uniting for Peace in the second cold war: a response to Larry Johnson. **AJIL Unbound**, v. 108, p. 129-134, 2014. <https://doi.org/10.1017/S2398772300002014>

MBEMBE, Achille. **Brutalisme**. Paris: La Découverte, 2020.

MBEMBE, Achille. **Critique de la Raison Nègre**. Tradução para o inglês de Laurent Dubois. Duke University Press, 2017a.

MBEMBE, Achille. **Políticas da inimizade**. Lisboa: Antígona, 2017b.

MBEMBE, Achille. Nécropolitique. **Presses de Sciences Po Raisons Politiques**, v. 1, n. 2, p. 29-60, 2006.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. **The practical guide to humanitarian law**: war. Geneva: Guide, 2024. Disponível em: <https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/war/>. Acesso em: 15 maio 2024.

MILANI, Carlos R. S. Política Externa é Política Pública? **Insight Inteligência**, v. 18, p. 56-75, 2015.

MILLS, Charles W. **The racial contract**. New York: Cornell University Press, 1997.

MILNE, Richard; SEDDON, Max. Sweden joins ‘Nato lake’ on Moscow’s doorstep. **The Financial Times**, 2024. Disponível em: <https://ft.com/content/c6375406-df00-4e1d-801f-9435b6a8d253>. Acesso em: 26 maio 2024.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS. **Sweden’s engagement in Afghanistan**. [S. l.]: Government, 2021. Disponível em: <https://www.government.se/articles/2021/08/swedens-engagement-in-afghanistan/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

MORGRNTHAU, H. J. **Politics among Nations**. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. **Método de trabalho de base e organização popular**. São Paulo: Secretaria Nacional MST, 2009. (Caderno de Formação, n. 38).

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas e o Estatuto da Tribunal Internacional de Justiça**. Nova Iorque: Departamento de Informação Pública, 2017. Disponível em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança “preocupado” com possibilidade de ebola se “espalhar rapidamente”. [S. l.]: UN, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/08/1682261>. Acesso em: 15 maio 2024.

NATIONAL ACTION PLANS: AT A GLANCE. Explore by country. [New York]: NAPS, 2024. Disponível em: <https://1325naps.peacewomen.org/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

NEGRI, Toni; HARDT, Michael. **Império**. Tradução de Berilo Vargas. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY. **Mapping Women, Peace and Security in the UN Security Council**: 2018. Nova York: Group on Women, 2019.

NUNES, Manuela. Campos lexical e semântico. [Lisboa]: Ciberduvidas, 2016. Disponível em: <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/campos-lexical-e-semantico/17474#>. Acesso em: 15 maio 2024.

OLSSON, L. *et al.* **Sweden as an Elected Member of the UN Security Council: Promoting Women, Peace and Security as Core Council Business, 2017-18**. Peace Research Institute Oslo (PRIO); The Nordic Africa Institute; Uppsala University, 2021.

ORPHANS of the Sahara Exile (Episode 3): Al Jazeera. [S. l.], 2014. 1 vídeo (47:30 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JBLMjGnJreg>. Acesso em: 4 fev. 2024.

ORPHANS of the Sahara Rebellion (Episode 2). [S. l.], 2014. 1 vídeo (47:26 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cbGUCQ1oocg>. Acesso em: 4 fev. 2024.

ORPHANS of Sahara - Return (Episode 1).. [S. l.], 2014. 1 vídeo (47:30 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tmq3RTkUFGU> . Acesso em: 4 fev. 2024.

OTTO, Dianne. The security council’s alliance of gender legitimacy: the symbolic capital of resolution 1325 *In*: CHARLESWORTH, Hilário; COICAUD, Jean-Marc (org.) **Fault lines of international legitimacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

OTTO, Dianne. Women, peace and security: a critical analysis of the security councils vision. *In*: FIONNUALA, Ní Aoláin *et al.* (ed.). **The Oxford Handbook of Gender and Conflict**. Oxford: Oxford Press, 2018. *E-book*.

OTTO, Dianne. Women, Peace and Security: a critical analysis of the security council's vision *In: AOLAIN, Fionnuala Ni et al. (ed.). Oxford Handbook of Gender and Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

OXFAM INTERNATIONAL. **Top five arms exporters hit yearly sales of \$85 billion as 9,000 people die from conflict-driven hunger every day**. [New York]: OXFAM, 2023. Disponível em: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/top-five-arms-exporters-hit-yearly-sales-85-billion-9000-people-die-conflict-driven>. Acesso em: 3 set. 2023.

OYEWUMI, Oyeronke. **Invention of women**: making an african sense of western gender discourses. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

PAFFENHOLZ, Thania *et al.* **Making women count - not just counting women: assessing women's inclusion and influence on peace negotiations**. Geneva: Inclusive Peace and Transition Initiative. The Graduate Institute of International and Development Studies and UN Women, 2016.

PAIGE, Tamsin Filipa. Passing the Baton on the Ukraine Invasion from the Security Council to the General Assembly. *In: VÖLKERRECHTSBLOG*. [S. l.]: From the author, 3 March, 2022. Disponível em: <https://voelkerrechtsblog.org/passing-the-baton/>. Acesso em: 3 set. 2023.

PATEMAN, Carole. **The sexual contract**. Stanford University Press, 1988.

PIRES, Álvaro P. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. **Novos Estudos**, n. 68, mar. 2004.

PIRES, Álvaro P. La rationalité pénale moderne, la société du risque et la juridisation de l'opinion publique. **Sociologie et Sociétés**, v. 33, n.1, p.179-204, 2001.

POLITICAL Declaration on Feminist Approaches to Foreign Policy. [S. l.]: Government, Sep. 2023. Disponível em: <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2023/09/20/political-declaration-on-feminist-approaches-to-foreign-policy>. Acesso em: 15 abr. 2024.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. Prefácio. *In: PONTES, Kassius Diniz da Silva. Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir*: o CSNU e os seus métodos de trabalho. Brasília: Instituto Rio Branco, 2018.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. **Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir**: o CSNU e os seus métodos de trabalho. Brasília: Instituto Rio Branco, 2018b.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias. **Estudo sobre a reforma da justiça no Brasil e suas contribuições para uma análise geopolítica da justiça na América Latina**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

ROCHA, Lia. Militarização [S. l.]: Wiki Favelas, 2023. Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Militariza%C3%A7%C3%A3o#cite_ref-3. Acesso em: 15 out. 2023.

ROSA, Ana Beatriz. **Porque a violência contra mulheres indígenas é tão difícil de ser combatida no Brasil?** São Leopoldo: IHU, nov. 2016. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/185-noticias-2016/562856-por-que-a-violencia-contra-mulheres-indigenas-e-tao-dificil-de-ser-combatida-no-brasil>. Acesso em: 22 maio 2024.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**. Summer, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

SAUDI Arabia blocks Sweden minister's speech to Arab League. [S. l.]: Financial Times, 9 mar. 2015. Disponível em: <https://www.ft.com/content/36093256-c677-11e4-ae8-00144feab7de>. Acesso em: 26 maio 2024.

SECURITY COUNCIL REPORT. **2024 Chairs of Subsidiary Bodies and Penholders**. New York]: SCR, 2024. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_penholders_chairs_2024.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

SECURITY COUNCIL REPORT. **Security Council Deadlocks and Uniting for Peace: An Abridged History**. [New York]: SCR, 1950. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Security_Council_Deadlocks_and_Uniting_for_Peace.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

SECURITY COUNCIL REPORT. **UN Documents for Women, Peace and Security: Secretary-General's Reports**. [New York]: SCR, 2024. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/secretary-generals-reports/page/1?ctype=Women%2C+Peace+and+Security&cbtype=women-peace-and-security#038;cbtype=women-peace-and-security. Acesso em: 22 maio 2024.

SECURITY COUNCIL REPORT. Women, peace and security: the agenda at 20. **Research Report**, n. 3, 19 June 2020.

SIEVERS, Lorraine; DAWS, Sam. **The procedure of the UN Security Council**. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Disponível em: www.scprocedure.org/chapter-5-section-6i. Acesso em: 22 maio 2024.

SMITH, Andrea. A violência sexual como uma ferramenta de genocídio. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 195-230, jan./jun. 2014.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. Can the subaltern speak? *In*: WILLIAMS, Patrick; CHRISMAN, Laura (ed.). **Colonial discourse and post-colonial theory: a reader**. New York: Person Education Limited, 1993. p. 66-111.

STEANS, Jill. **Gender and international relations**. New Jersey: Rutgers University Press, 1998.

SUÉCIA. Migrationsverket. **Statistik - Asyl**. Estocolmo: Migrations, 2017-2023. Disponível em: <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SUÉCIA. **Programme for sweden's membership of the united nations security council 2017-2018**. Estocolmo: [s. n.], 2017-2018.

SUÉCIA. **Statements by government representatives on matters such as situations and events in Sweden and around the world**. Estocolmo: Government, 2024. Disponível em: <https://www.government.se/statements>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SUÉCIA. **Statement of government policy**. Estocolmo: Government, 3 Oct. 2014. Disponível em: <https://www.government.se/contentassets/8d69263874494918b038f3ba71166cf6/statement-of-government-policy-3-october-2014/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

SUÉCIA. **Statement of foreign policy 2015**. Estocolmo: Government, 11 Feb. 2015. Disponível em: <https://www.government.se/speeches/2015/02/statement-of-foreign-policy-2015/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

SUÉCIA. **Swedish foreign service action plan for feminist foreign policy 2015-2018 including focus areas for 2016**. Estocolmo: Peacewomen, 2016. Disponível em: <https://www.peacewomen.org/sites/default/files/action-plan-feminist-foreign-policy-2015-2018.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2023.

SUÉCIA. **Swedish statement at the UN Security Council Open Debate on upholding international law within the context of international peace and security**. Estocolmo: Government, 18 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.government.se/statements/2018/05/security-council-open-debate-on-upholding-international-law-within-the-context-of-the-maintenance-of-international-peace-and-security/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

SUÉCIA. **Sveriges Regering - 2019**. Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017-2018 Sveriges Utrikesdepartementet (UD). Regeringens skrivelse 2018/19:104, Stockholm den 11 april 2019, Skr. 2018/19:104.

SWEDEN joins 'Nato lake' on Moscow's doorstep. [S. l.]: Financial Times, 2024. Disponível em: <https://ft.com/content/c6375406-df00-4e1d-801f-9435b6a8d253>. Acesso em: 26 maio 2024.

SYLVESTER, Christine. **Feminist theory and international relations in a postmodern era**. New York: Cambridge University Press, 1994.

TAYLOR. V. From state security to human security and gender justice. **Agenda: Empowering Women for Gender Equity**, n. 59, Women in War, p. 65-70, 2004.

THE PRISON industrial complex. [S. l.]: Critical, 2024. Disponível em: <https://criticalresistance.org/mission-vision/not-so-common-language/>. Acesso em: 21 maio 2024.

THE SENTENCING PROJECT. **50 Years and a Wake Up**. Washington, DC: Senten, 2024. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/advocacy/50-years-and-a-wake-up-ending-the-mass-incarceration-crisis-in-america/?&emci=74506e9f-8158-ee11-9937-00224832eb73&emdi=ea000000-0000-0000-0000-000000000001&ceid>. Acesso em: 21 maio 2024.

THOMPSON, Lyric *et al.* **Defining feminist foreign policy**: the 2023 Edition. [S. l.]: The Feminist Foreign Policy Collaborative, 2023. Disponível em: <https://www.ffpcollaborative.org/defining-ffp-2023-edition>. Acesso em: 21 maio 2024.

THOMPSON, Lyric. The precarious force of feminist foreign policy. **The New York Times**, New York, 21 set. 2023. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2023/09/21/opinion/international-world/feminist-foreign-policy.html>. Acesso em: 25 maio 2024.

TICKNER, J. Ann. **Gender in international relations**: feminist perspectives on achieving global security. New York: Columbia University Press, 1992.

TICKNER, J. Ann. **Gendering world politics**: issues and approaches in the post-Cold War era. New York: Columbia University Press, 2001.

TILLY, Charles. **Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992**. Massachusetts: Blackwell Publisher, 1993.

TILLY, Charles. War making and state making as organized crime. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, 169-191.

TREILET, Stéphanie. L'instrumentalisation du genre dans le nouveau consensus de Washington. **Actuel Marx**, v. 2, n. 44, p. 53-67, 2008.

TRUE-FROST, C. Cora. The security council and norm consumption. **International Law and Politics**, v. 40:115, 2007.

UNITED NATIONS. **Arria-Formula Meeting on Penholdership**. New York: Human Security Now, 2022a. 1. Video (02:48:35). Disponível em: <https://webtv.un.org/en/asset/k1r/k1rvk0abfj>. Acesso em: 21 maio 2024.

UNITED NATIONS. **Commission on Human Security**. New York: Human Security Now, 2003. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4006785?ln=en&v=pdf#record-files-collapse-header>. Acesso em: 21 maio 2024.

UNITED NATIONS. **Digital library**. [Letter dated 1 March 2023 from the Permanent Representative of Mali to the United Nations addressed to the President of the Security Council]. New York: UN, 2023a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4006785?ln=en&v=pdf#record-files-collapse-header>. Acesso em: 21 maio 2024.

UNITED NATIONS. **Functions and powers of the General Assembly**: Forum for multilateral negotiation. New York: UN, 2022b. Disponível em:

<https://www.un.org/en/ga/about/background.shtml#:~:text=The%20Assembly%20may%20also%20take,vote%20of%20a%20permanent%20member>. Acesso em: 21 maio 2024.

UNITED NATIONS. **List of peacekeeping operations - 1948-2020**. New York: UN, 2023b. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_peacekeeping_operation_list_3_2.pdf. Acesso em: 21 maio 2024.

UNITED NATIONS. **Maintenance of International Peace and Security**. New York: Secretary General Annual Report. 2023c.

UNITED NATIONS. **Multi-what? A short guide on multilateralism and its role in our daily lives**. Nova York: ONU Genebra, 2024a. Disponível em: <https://sites.ungeneva.org/multiwhat/>. Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS. **Official Document System**. New York: UN, 2024b.

UNITED NATIONS. **Peace inextricably linked with equality between women and men says security council, in international women's day statement**. Nova York: UN, 2000. Disponível em: <https://press.un.org/en/2000/20000308.sc6816.doc.html>. Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS. **Security council consultation room**. Nova York: UN, 2013. Disponível em: <https://www.un.org/ungifts/security-council-consultation-room>. Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS. **Security Council Membership**. Nova York: UN, 17 Apr. 2024c. Disponível em: https://www.un.org/en/media/accreditation/pdf/SC_Membership.pdf. Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS. **Security Council - Veto List**. Nova York: UN, 2023-2024. Disponível em: https://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact_veto_table_en.htm. Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS. **The virtues of multilateralism and diplomacy**. Nova York: UN, 2021a. Disponível em: <https://www.un.org/en/observances/multilateralism-for-peace-day> . Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS. **UN Security Council meetings & outcomes tables**. Nova York: UN, 2024d. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>. Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Forging a Path Beyond Borders: the global South**. Geneva: UNCTAD, 2018. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/osg2018d1_en.pdf. Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Handbook of statistics - 2022**. Geneva: UNCTAD, 2022. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/tdstat47_en.pdf. Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global trends: Forced displacement in 2022**. Copenhagen: UNHCR, 2023.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **From commitment to action: policies to end violence against women in Latin America and the Caribbean**. Panama City: UNDP, 2017.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Annual Report - 2017**. New York City: UNSC, 2017a.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Annual Report - 2018**. New York City: UNSC, 2018.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Arria-formula Meetings Dashboard**. New York City: UN, 1992-2023. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/research-tools/Arria-formula>. Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Provisional rules of procedure: chapter vi: conduct of business**. New York City: UN, 2021b. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/rop/chapter-6> . Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2374 - 2017**. New York City: UNSC, 2017b.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Letter dated 22 December 2016 from the Permanent Representatives of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the Secretary General. New York City: UNSC, 2016a.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Security Council Meeting Records 2016. S/PV.7793**. New York City: UNSC, 2016b.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. **Reduced inequalities**. New York City: UN, 2023. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/Goal-10/>. Acesso em: 6 maio 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Data UNODC. **Intentional homicide**. New York: Data Unodc, 2023. Disponível em: <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims-est>. Acesso em: 12 abr. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Data The global report on trafficking in Persons - 2022**. New York: Unodc, 2022. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

UNWOMEN. **Beijing Declaration and Platform for Action**. Nova York: United Nations, 1995.

UNWOMEN. **Spotlight on Femicide in Latin America**. New York: UN Women, 2018.

UNWOMEN. Transforming Justice, Securing the Peace. **A global study on the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325**. [S. l.]: UNWOMEN, 2015.

VIVEROS VIGOYA, Mara. La Interseccionalidad: uma aproximación situada a la dominación. **Debate Feminista**, v. 2, p. 52: 1- 17, Oct. 2016.

WACQUANT, Loïc. **Punishing the poor**: the neoliberal government of social insecurity. New York: Duke University Press, 2009.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **World-Systems Analysis**: an introduction. New York: Duke University Press, 2004.

WASHINGTON IN BRIEF. **Jornal Washington Post**, 30 Mar. 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2002/03/30/washington-in-brief/c02152e1-37a7-42b6-aceb-10c4b41179a7/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

WHITWORTH, Sandra. **Men, militarism and UN peacekeeping**: a gendered analysis: Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004.

WOMEN2000 Sexual violence and armed conflict: United Nations response. New York: United Nations Division for the Advancement of Women, Department of Social and Economic Affairs, 1998.

WORLD. **Jornal Washington Post**, 22 Apr. 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2002/04/22/world/5f9b0b93-8638-4eb6-ba3c-76959cd66f4e/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Violence against women prevalence estimates, 2018**: global, regional and national prevalence estimates for intimate partner. Genebra: WHO, 2021.

WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY. **Members**. [S. l.]: Women, 2024. Disponível em: <https://www.womenpeacesecurity.org/about/members/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Violence against women prevalence estimates, 2018**: global, regional and national prevalence estimates for intimate partner violence against women and global and regional prevalence estimates for non-partner sexual violence against women. Genebra: OMS, 2021.

WORLEY, William. **Sweden cutting peace-building budget by 40%**. New York: Devex, 19 Jan. 2023. Disponível em: <https://www.devex.com/news/sweden-cutting-peace-building-budget-by-40-104784>. Acesso em: 25 maio 2024.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. v. 1.