



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

NATALIA DINIZ SCHWETHER

**A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA E A QUESTÃO DE GÊNERO:**  
entre presenças e ausências

Recife  
2020

NATÁLIA DINIZ SCHWETHER

**A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA E A QUESTÃO DE GÊNERO:**  
entre presenças e ausências

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

**Área de concentração:** Relações Internacionais (Política Internacional).

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andrea Quirino Steiner.

Recife

2020

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S415p Schwether, Natalia Diniz.  
A política de defesa brasileira e a questão de gênero : entre presenças e ausências / Natalia Diniz Schwether. – 2020.  
202 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andrea Quirino Steiner.  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2020.  
Inclui referências e apêndice.

1. Ciência Política. 2. Estado. 3. Brasil – Defesa. 4. Gênero. 5. Política pública. I. Steiner, Andrea Quirino (Orientadora). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

(BCFCH2020-097)

NATÁLIA DINIZ SCHWETHER

**A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA E A QUESTÃO DE GÊNERO:**  
entre presenças e ausências

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em: 28/02/2020.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andrea Quirino Steiner (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mariana Batista da Silva (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Carreiras (Examinadora Externa)  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Graciela de Conti Pagliari (Examinadora Externa)  
Universidade Federal de Santa Catarina

## AGRADECIMENTOS

A jornada doutoral foi especialmente profunda e marcante. Adentrar um Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, muito bem-conceituado, tendo como formação basilar as Relações Internacionais, foi extremamente desafiador. Ontologias, epistemologias e como não salientar, metodologias distintas, me provocaram, desde o primeiro momento, a buscar capacitação.

Para isso, desde logo, o ambiente foi muito propício, e os professores e professoras do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) muito me estimularam. Dentre todas, a Profa. Dra. Andrea Steiner é a quem devo maiores agradecimentos; seu enorme zelo e atenção foram essenciais para superação dos desafios. Destaco e agradeço à Profa. Dra. Mariana Batista, a qual me permitiu participar de diversas disciplinas por ela ministradas, todas extremamente enriquecedoras, bem como ao Prof. Dr. Marcelo Medeiros, fundamental em minha decisão por aplicar para estudos no exterior. Igualmente importantes foram o Prof. Dr. Marcos Guedes (estar em sua Rede de pesquisa foi um privilégio) e o Prof. Dr. Dalson Britto, principal estímulo para todas as candidaturas realizadas ao longo dos últimos anos.

Agradeço à CAPES, sem a qual nada disso teria sido possível, especialmente, no que tange a realização do doutorado sanduíche. Em Portugal, no ISCTE-IUL, tive a honra de ser guiada pela Profa. Dra. Helena Carreiras, perita nos estudos de gênero na instituição militar. Foi incrível a oportunidade de me aproximar de uma referência central dos meus estudos.

Ao longo dessa jornada duas outras associações foram fulcrais ao meu desenvolvimento intelectual – a Associação Latino Americana de Ciência Política e a Associação Brasileira de Ciência Política - ao me concederem a oportunidade de participar, em 2018 e 2020, da IPSA-USP Summer School. Os fundamentos adquiridos nessas escolas foram estruturantes para esta tese.

Por fim, agradeço a solidez com que foram erigidas minhas bases. As conquistas ao longo dessa trajetória só foram possíveis pelo bom trabalho realizado no início, e nisso a Profa. Dra. Graciela Pagliari teve papel essencial. Lembro, também, de minhas amigas, meus pais e meus familiares, que me apoiaram em mais uma jornada distante de minha cidade natal, porém, dessa vez, acompanhada por meu grande parceiro intelectual.

## RESUMO

A defesa, entendida como um bem público, foi eleita como o foco deste trabalho. Nesse sentido, a defesa é uma atividade típica do Estado, que não pode ser delegada ao setor privado, uma vez que só é possível lográ-la mediante a intervenção da força estatal. As definições oficiais e os aspectos orientadores da defesa nacional são encontrados nos documentos centrais da área. A elaboração desses documentos e suas atualizações periódicas representam um grande avanço para a defesa brasileira. No entanto, apesar de abordarem os objetivos gerais e específicos da defesa, jamais foi feita menção às políticas relativas ao gênero. Considerando que o gênero é um dos aspectos que determina as interações humanas e que, ao revelar desigualdades historicamente e socialmente construídas, contribui para a transformação das instituições masculinas, incorporá-lo responde a demandas operacionais. Contudo, embora as questões de gênero apareçam com considerável frequência nas diretrizes e estratégias das grandes organizações, ele está ausente na defesa brasileira. Nessa perspectiva, essa pesquisa pretende entender qual o mecanismo levou a essa ausência. A partir do contexto brasileiro, em que a interrelação entre a instituição militar e a política se destacam mesmo com o fim do regime militar, as prerrogativas militares e os enclaves autoritários foram mantidos no aparato estatal. Assim, a tese proposta é de que, em uma tentativa de manter os valores e a ordem androcêntrica prevalecente na instituição, os militares influenciam a política, desde o processo de formação da agenda, perpassando a sua formulação, até a implementação. Ao longo desse processo os debates ficam limitados a questões seguras, enquanto as questões de gênero são descredenciadas e retardadas. Diante de uma audiência não envolvida e da falta de conhecimento dos líderes civis, aprova-se uma política de defesa que não se atém ao gênero. O *process-tracing* foi utilizado para auxiliar na identificação das etapas desse processo e nas razões para o surgimento do resultado, bem como suas condições e evidências. Portanto, ao conferir uma perspectiva de gênero à área de defesa, padrões pré-estabelecidos são expostos, estimulando uma reflexão por políticas mais igualitárias e modernização institucional. E mais, a pesquisa adentra uma área de estudos por muito tempo restrita aos próprios militares, com recente interesse civil e produção ainda incipiente.

Palavras-chave: Defesa. Gênero. Brasil. Política Pública.

## ABSTRACT

This study focuses on defense, understood as a public good. In this sense, defense is an activity typical of the state, which cannot be delegated to the private sector because it is only possible with the intervention of the state force. The official definitions and guiding aspects of national defense are found in the core documents of this area. The preparation of these documents, as well as their periodic updates, are a major advance for Brazilian defense. However, despite addressing general and specific objectives of defense, no mention has ever been made of policies regarding gender. Considering that gender is one of the aspects that determines human interactions and that, by revealing historically and socially constructed inequalities, it contributes to the transformation of masculine institutions, incorporating it responds to global and operational demands. However, despite the fact that gender issues appear with considerable frequency in the directives and strategies of large organizations, it is absent in the documents of Brazilian defense. From this perspective, this study intends to understand which mechanism lead to this absence. Starting from the Brazilian context, in which the interrelationship between military institution and politics stand out, even with the end of military regime military prerogatives and authoritarian enclaves were maintained in the country's apparatus. Thus, the proposed thesis is that, in order to maintain the values and the androcentric order prevailing in the institution, the military influence policies, from the process of agenda setting, to formulation and implementation. Throughout this process, discussions are limited to safe issues, while gender issues are discredited and delayed. In the face of an uninvolved hearing and the lack of knowledge of civil leaders, the defense policy approved did not give any attention to gender. In this sense, process tracing was used to identify the stages of the process and the reasons for the emergence of the outcome, as well as the conditions and the evidences that led to it. Therefore, by giving a gender perspective to the area of defense, pre-established patterns are challenged, stimulating a reflection on the need for more egalitarian policies and institutional modernization. In addition, we approach a study area that for a long time was restricted to the military, with only recent civilian interest and incipient production.

Keywords: Defense. Gender. Brazil. Public Policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Matriz dos Estudos de Segurança.....	26
Gráfico 1 – Responsabilidade Civil vs. Responsabilidade Militar.....	34
Quadro 2 – A Defesa no marco da Política Pública.....	39
Quadro 3 – Modelo Tradicional vs. Modelo em Evolução.....	41
Quadro 4 – Marco Normativo Internacional.....	50
Quadro 5 – Variantes do Process-tracing.....	61
Figura 1 – Etapas para Execução do Theory-Testing Process-Tracing.....	62
Quadro 6 – Possíveis Evidências.....	69
Figura 2 – Percurso Legislativo do Projeto nº576 (2012).....	80
Quadro 7 – Estrutura Regimental do Ministério da Defesa brasileiro.....	83
Figura 3 – Organograma do Ministério da Defesa brasileiro.....	85
Quadro 8 – Ministros da Defesa brasileiros (1999-2019).....	87
Quadro 9 – Deputados(as) Líderes da CREDN (2011-2019).....	98
Quadro 10 – Senadores Líderes da CRE (2011-2020).....	100
Quadro 11 – Constituição Federal e Legislação Ordinária sobre Mulheres.....	107
Quadro 12 – OSCs feministas em atuação no Brasil (2019).....	110
Quadro 13 – Fluxo de Carreira Feminino (Oficiais e Praças do EB).....	114
Quadro 14 – Fluxo de Carreira Feminino (Oficiais da FAB).....	115
Quadro 15 – Fluxo de Carreira Feminino (Oficiais da MB).....	116
Figura 4 – Proposição causal quanto à ausência de gênero na PD brasileira.....	120
Quadro 16 – Prerrogativas Militares.....	125
Quadro 17 – Mapeamento das Políticas de Gênero.....	134
Figura 5 – Fases do Planejamento Estratégico da Defesa.....	145
Figura 6 – Mecanismo causal quanto à ausência de gênero na PD brasileira.....	146
Figura 7 – 1ª Reunião de Coordenação dos GT/Comando Militar do Sul.....	148
Quadro 18 – Programação IV Jornada de Estudos Estratégicos.....	149
Figura 8 – Audiência Pública com o Ministro da Defesa (2019).....	151
Figura 9 – Audiência Pública com o Ministro da Defesa (2018).....	152
Quadro 19 – Caminho Argumentativo.....	163
Quadro 20 – Ementa nº_CRE.....	165

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Demonstrativo Atividades CREDN (2011 a 2018).....	96
Tabela 2 – Demonstrativo Atividades CRE (2012 a 2018).....	101
Tabela 3 – Efetivo Feminino nas Forças Armadas (2019).....	113
Tabela 4 – Mulheres e Homens na MB (2000-2019).....	118

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABED	Associação Brasileira de Estudos de Defesa
Abimde	Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança
AFA	Academia da Força Aérea
AMAN	Academia Militar das Agulhas Negras
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
CA	Corpo da Armada
CAE	Chefia de Assuntos Estratégicos
CAFRM	Corpo Auxiliar Feminino da Reserva da Marinha
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCAI	Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CEDAW	Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres
CF	Constituição Federal
CFN	Corpo de Fuzileiros Navais
CFRA	Corpo Feminino da Reserva da Aeronáutica
CGMD	Comissão de Gênero do Ministério da Defesa
CMNE	Comando Militar do Nordeste
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CPA	Conselho Nacional de Trânsito
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EB	Exército Brasileiro
ECEMAR	Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
EEAR	Escola de Especialistas de Aeronáutica
EGN	Escola de Guerra Naval

Embraer	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
EMCFA	Estado-Maior Conjunto da Forças Armadas
EMFA	Estado Maior das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPCAR	Escola Preparatória de Cadetes do Ar
ESD	Estratégia Setorial de Defesa
ESFCEEx	Escola de Formação Complementar do Exército
ESG	Escola Superior de Guerra
EsPCEEx	Escola Preparatória de Cadetes do Exército
EsSEEx	Escola de Saúde do Exército
EsSLOG	Escola de Sargentos de Logística
Et. Al.	e outro
FAB	Força Aérea Brasileira
FPMDN	Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GSI	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IME	Instituto Militar de Engenharia
INSTRAW	Instituto Internacional de Treinamento e Pesquisa para a Promoção da Mulher
IPC	Instituto Pandiá Calógeras
LAI	Lei de Acesso à Informação
LBDN	Livro Branco da Defesa Nacional
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
Núm.	Número
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
Org.	Organizador
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAN	Plano de Ação Nacional
PD	Política de Defesa
PDN	Política de Defesa Nacional

PISFLEMB	Projeto de Inserção do Sexo Feminino na Linha Militar Bélica do Exército Brasileiro
PNA	Plano Nacional de Ação
PND	Política Nacional de Defesa
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PP	Política Pública
PPA	Plano Plurianual
PSD	Política Setorial de Defesa
QAFO	Quadro Auxiliar Feminino de Oficiais
QAFP	Quadro Auxiliar Feminino de Praças
QCO	Quadro Complementar de Oficiais
QEM	Quadro de Engenheiros Militares
QFG	Quadro Feminino de Graduados da Reserva da Aeronáutica
QFO	Quadro Feminino de Oficiais da Reserva da Aeronáutica
SCAI	Subchefia de Assuntos Internacionais
SCPE	Subchefia de Política e Estratégia
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEORI	Secretaria de Orçamento e Organização Institucional
SEPESD	Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto
SEPROD	Secretaria de Produtos de Defesa
SG	Secretaria Geral
SISPED	Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa
SUS	Serviço Único de Saúde
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>DEFESA, POLÍTICA DE DEFESA E GÊNERO</b>	<b>24</b>
<b>2.1</b>	<b>O que é defesa?</b>	<b>24</b>
<b>2.2</b>	<b>Política pública de defesa</b>	<b>27</b>
2.2.1	Atribuição de competências	35
<b>2.3</b>	<b>Gênero e defesa</b>	<b>40</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>54</b>
<b>3.1</b>	<b><i>Process-tracing</i>: o estudo aprofundado de um caso</b>	<b>59</b>
<b>3.2</b>	<b>Procedimentos adotados na pesquisa</b>	<b>64</b>
<b>4</b>	<b>A DEFESA NO BRASIL</b>	<b>70</b>
<b>4.1</b>	<b>Trajetória histórica da política de defesa brasileira</b>	<b>71</b>
<b>4.2</b>	<b>Atores</b>	<b>80</b>
4.2.1	Ministério da Defesa	80
4.2.2	Comissão de Gênero do Ministério da Defesa	88
4.2.3	Conselho e Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional	90
4.2.4	Conselho Acadêmico de Defesa	92
4.2.5	Comissões Parlamentares	93
4.2.6	Frente Parlamentar da Defesa Nacional	102
4.2.7	Assessorias Parlamentares	103
4.2.8	Indústria de Defesa	104
<b>4.3</b>	<b>As mulheres na defesa brasileira</b>	<b>105</b>
<b>5</b>	<b>RASTREAMENTO DO PROCESSO</b>	<b>120</b>
<b>5.1</b>	<b>Delimitação da causa: influência militar</b>	<b>121</b>
<b>5.2</b>	<b>Delimitação do resultado: política de gênero para a defesa</b>	<b>130</b>
5.2.1	O que existe no Brasil	135
5.2.2	O que está ausente	141
<b>6</b>	<b>MECANISMO</b>	<b>144</b>
<b>6.1</b>	<b>Definição dos objetivos da defesa</b>	<b>146</b>
<b>6.2</b>	<b>Questões de gênero não são prioritárias</b>	<b>150</b>
<b>6.3</b>	<b>Parlamentares se eximem da discussão</b>	<b>159</b>
<b>6.4</b>	<b>Discussão</b>	<b>162</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>167</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>173</b>



## 1 INTRODUÇÃO

“Empresa vai lançar pela 1ª vez versão feminina de soldadinhos de chumbo”; “Mães militares vão para missões e se destacam em ambiente masculino”; “Andréa Firmo é a primeira mulher do Exército a comandar base de missão de paz da ONU”; “Só vejo vantagens de usar perspectiva de gênero em operações”, diz militar”; “Em 3 décadas, mulheres são menos de 1% dos brasileiros em missões de paz” (ANDREA, 2019; ESTARQUE, 2019a; ESTARQUE, 2019b; MANTOVANI, 2019; ZAVERI, 2019).

No período entre janeiro de 2019 e janeiro de 2020 essas foram algumas das manchetes publicadas na Folha de São Paulo<sup>1</sup> com referência às mulheres militares. De acordo com Segal (2006), o reconhecimento da participação feminina na organização militar está diretamente atrelado ao fato de o acesso a posições de liderança deixar de ser uma notícia; no entanto, os títulos das matérias indicam uma possível situação divergente no Brasil.

Em 2019, cinco brasileiras serviram em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse número esteve bastante abaixo da meta, alcançada apenas caso o Brasil dobrasse o seu quantitativo de mulheres (HAMANN; GIANNINI; PEREIRA, 2019). Reflexo, entre outros, da necessidade de treinamento específico em armas de combate, impossibilitado devido ao acesso limitado a determinados cursos no Exército Brasileiro (EB) e da dificuldade de progressão na carreira. Atualmente, apenas duas mulheres ocupam os postos mais altos da hierarquia militar, e ambas servem a Marinha do Brasil (MB) (MD/SEPES/DEPES/DIREM, 2019).

O breve panorama delinea os primeiros tons dessa tese, a qual tem a defesa como a grande área do estudo. Defesa aqui entendida como uma atividade típica do Estado, indelegável ao setor privado, de realização possível apenas com a intervenção da força estatal (OLIVEIRA, 2006). Por tratar-se de uma dimensão da política estatal (BATTAGLINO, 2015), os seus aspectos norteadores e definições oficiais encontram-se em documentos basilares da área.

No Brasil, a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) foram, a partir de

---

<sup>1</sup> Maior jornal de circulação impressa e digital no Brasil (SACCHITIELLO, 2019)

1996<sup>2</sup>, lançados, revisados e atualizados periodicamente. Estes representam um grande avanço normativo para a área, ao passo que neles estão reunidos os objetivos gerais e específicos para a consecução da defesa e segurança nacionais.

A pesquisa parte de uma afirmação, ainda pouco explorada, de que a política de defesa é uma política pública. Embora, sejam exíguos os trabalhos que façam essa acepção (WIRLS, 2010)<sup>3</sup>, acreditamos ser socialmente relevante ampliar o debate<sup>4</sup>. Sob essa ótica, a política de defesa seria apenas mais uma entre as políticas públicas (DONADIO, 2000) e, portanto, passaria pelo mesmo processo de formulação e implementação que as demais.

Logo, para que haja a discussão aprofundada de um tema enquanto foco de políticas públicas, este precisa entrar na agenda governamental. Tal e qual em outras áreas, determinadas pautas permanecem intocáveis e não são tratadas pelo governo, dado a barreiras culturais e institucionais impostas.

Os valores dominantes, as regras do jogo, as relações de poder e os instrumentos de força, sozinhos ou combinados, evitam de maneira efetiva que certos temas se tornem um problema e que demandem uma decisão. A tomada de decisão é limitada aos temas seguros, que não ameacem os interesses (BACHRACH; BARATZ, 1963). Para tanto, são empregados recursos de poder que impedem, atrasam e confundem os atores (RUA, 1998).

No Brasil, uma questão não adentrou a redação dos documentos norteadores da defesa desde sua primeira edição; o gênero. Nem mesmo frente a ampliação numérica de mulheres nas Forças Armadas brasileiras, desde sua integração nos quadros especiais, em 1980. O tempo e o incremento numérico não foram suficientes para se lograr a igualdade de gênero (CARREIRAS, 2004).

São diversos os fatores que explicam a abertura da organização militar para elas, como a transformação das forças armadas por meio de um processo de modernização pautado em mudanças institucionais, a evolução científico-tecnológica, os novos papéis das forças, a carência de pessoal e a transição

---

<sup>2</sup> Ano da primeira edição da Política de Defesa Nacional (PDN).

<sup>3</sup> Wirls (2010) em sua análise optou por observar as publicações do periódico *Journal of Public Policy*, entre os anos de 1981-2009, para verificar tal afirmação. Nelas o autor encontrou apenas sete artigos relacionados a temas militares ou a política externa não-econômica.

<sup>4</sup> É importante salientar que tal abordagem tem sido utilizada com maior recorrência por pesquisas com enfoque na política externa (MILANI; PINHEIRO, 2013).

democrática (MOSKOS, 2000; CAIRE, 2002; CARREIRAS, 2002; D'ARAÚJO, 2003; MATHIAS, 2005; LOMBARDI, 2009).

Não obstante, apesar de ser incontestável que nos últimos anos houve uma evolução no efetivo de mulheres, a incorporação foi limitada e adequada às necessidades militares (STACHOWITSCH, 2012). Particularidades do caso brasileiro, como a conscrição obrigatória para os homens, a não admissão de mulheres em determinados serviços militares voluntários, o uso da gravidez como critério de exclusão e a inexistência de creches e escolas para atenção às filhas e filhos das militares, limitam a participação e evolução da carreira feminina.

Configura-se, assim, uma segregação vertical que impede a ascensão profissional do segmento feminino (CALÁS; SMIRCICH, 1998). Destarte, o reconhecimento dos direitos das mulheres e o desenvolvimento de seu papel social, no século XX, não atingiram em sua totalidade o âmbito militar, o qual facultou o ingresso de mulheres, mas optou por manter o tema ausente de suas diretrizes ao manter sua identidade masculina inalterada e não propor políticas para integração das mulheres.

O caso brasileiro destoa, ainda mais, ao se observar a relevância atribuída à questão pelos países da região, que possuem discussões, proposições e ações concretas nessa seara. Ao mesmo tempo, no âmbito internacional, a perspectiva de gênero integra fortemente a agenda desde a década de 1990, quando diversas organizações internacionais promoveram a sensibilização ao tema (FRIEDMAN, 2003; GYA, 2007).

Um estudo prévio a essa tese teve como principal objetivo identificar o tratamento que os setores de defesa dos países da América do Sul – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai – conferem à temática de gênero, a partir de uma revisão qualitativa exploratória dos documentos e diretrizes publicados pelos Ministérios da Defesa de cada um dos países.

Para tanto, foram identificadas na literatura específica da área algumas situações em que políticas de gênero para a defesa conseguiram transpor as barreiras e emergir na agenda dos países. A primeira delas trata-se da influência exercida por mulheres quando em posições de chefes de Estado ou no cargo de Ministra da defesa. O empoderamento feminino estaria associado a uma maior

atenção ao tema e vontade política para implementar mudanças (ESCOBAR, 2011; CASTRILLON, 2013).

O segundo ponto identificado pela literatura diz respeito a um ambiente externo favorável. Diante de uma agenda internacional que estimula ações no campo das mulheres, paz e segurança, em correspondência à Resolução 1325 proposta pela ONU, os Estados signatários ficariam impossibilitados de ignorá-la (GIANNINI; LIMA; PEREIRA, 2016). Nesse sentido, a elaboração de um Plano Nacional de Ação (PNA) seria uma oportunidade para o estabelecimento de ações estratégicas, a identificação de prioridades, alocação de recursos e prazos de execução (FRITZ, 2010; ESCOBAR, 2011).

A terceira condição propõe que a crescente profissionalização das forças armadas, processo que estaria embasado, entre outros, na abertura de postos para as mulheres nas carreiras militares e no fim da conscrição obrigatória, e que contribuiria a uma maior igualdade de gênero na instituição militar. De acordo com um levantamento realizado por Carreiras (2004) “os países mais integracionistas são aqueles onde predomina o serviço militar voluntário” (CARREIRAS, 2004, p. 85).

Diante dessas três hipóteses, identificadas na literatura, um estudo comparativo dos casos revelou que: não há entre elas uma condição necessária, tampouco uma expressão lógica suficiente capaz de explicar a presença ou a ausência de políticas de gênero na defesa. Destarte, a decisão metodológica mais recomendada para dar continuidade ao estudo é a inclusão de uma quarta condição, a partir de estudos históricos aprofundados de cada um dos casos para melhor compreensão do fenômeno (PEREZ-LIÑÁN, 2010).

Foi com esse propósito que a tese ora apresentada foi projetada, ao empreender um estudo de caso, que possibilite, através das evidências encontradas, compreender as razões pelas quais, no caso brasileiro, a temática de gênero não é tratada em sua política de defesa.

Dessa forma, perante o resultado negativo no caso brasileiro, a trajetória foi reconstruída dedutivamente, desde o fim até o começo (LANGE, 2013). Isso nos permitiu propor uma nova condição para a ausência de políticas de gênero na defesa: a influência militar na política.

No Brasil, a história demonstra que há uma grande inter-relação entre a instituição militar e a política. Conforme Stepan (1986), o desvio no foco do

profissionalismo castrense, durante o regime militar brasileiro, contribuiu para a expansão de suas atividades político-sociais e, conseqüentemente, no papel que exerciam dentro do Estado.

Outrossim, o retorno à democracia foi feito de forma extremamente gradual. Isso permitiu aos militares conservarem importantes posições estratégicas (ARTURI, 2001). Um exemplo foi a responsabilização pela definição da política de defesa (SAINT-PIERRE, 2000).

A atuação dos militares na política é um assunto que desperta a atenção de áreas como a ciência política e a sociologia política. Estudos na área demonstram que, em determinados países, a participação dos oficiais militares na política é de tal forma incisiva que eles determinam os interesses e as ações do Estado, sem de fato estarem a frente do governo. Essa realidade não é muito distante da encontrada nos países latino-americanos, nos quais embora tenham ocorrido processos de alternância de regime ditatoriais para democracias, os militares mantêm alto grau de autonomia (COOK, 2007).

Nos casos de Argentina e Chile, por exemplo, foi possível institucionalizar uma supremacia civil, enquanto no Equador e na Venezuela as relações civis-militares aproximam-se daquelas encontradas em Estados militarmente dominados. O Brasil segue um caminho intermédio. É, frequentemente, citado como um país que logrou a profissionalização militar, mas que ao mesmo tempo manteve garantias e prerrogativas aos militares, os quais têm os seus interesses assegurados. Uma estratégia bastante proveitosa para os mesmos, pois os distancia das conseqüências negativas dos erros do governo e evita a corrosão da imagem e a perda da coesão interna (COOK, 2007).

Diante do enquadramento contextual, a escolha do Brasil fundamenta-se por ser um caso de interesse e particularmente importante para o desenvolvimento de novas teorias e teste das já existentes (ECKSTEIN, 1975 *apud* LANGE, 2013). Para tanto, a técnica mais adequada atenta ao mesmo tempo em identificar os mecanismos causais e encontrar evidências que demonstrem a direção da causalidade, é o *process-tracing*. O *process-tracing* é o recurso utilizado para proposição de uma trajetória causal e para identificação das razões da não ocorrência do resultado (BEACH; PEDERSEN, 2013).

As observações dos processos causais, encontradas na forma de rastros deixados pelos agentes no desempenhar de suas ações, são fundamentais para

compreensão do processo, da mesma forma que as condições contextuais responsáveis por possibilitar a operação do mecanismo. Logo, ao conectar uma causa a um resultado, o achado está restrito aquele caso específico; há uma alta validade interna do estudo, porém compromete-se a capacidade de generalização (BEACH; PEDERSEN, 2019).

O rigor metodológico e a confiança na teoria proposta advêm da contraposição entre as expectativas delineadas e o que de fato foi encontrado na busca por evidências; sempre haverá, contudo, um grau de incerteza inferencial. Assim, nunca se confirma ou desconfirma completamente uma teoria: o que ocorre é a atualização dos achados anteriores (BEACH; PEDERSEN, 2019).

Isto posto, dados primários foram as principais fontes dessa tese, associados, também, a análises preexistentes. O acesso aos dados foi facilitado dada a contemporaneidade da pesquisa, pois pouco se perdeu com o passar dos anos, além da valiosa contribuição da Lei de Acesso à Informação (LAI). A localização dos dados é de fundamental importância, uma vez que a partir deles se constroem as observações do processo causal, principal ferramenta da análise qualitativa (BRADY; COLLIER, 2004).

Destarte, na tentativa de responder ao questionamento central (O que explica a ausência de políticas de gênero nos documentos oficiais da defesa brasileira?), a proposição causal verificada alega que a ausência do gênero na política de defesa brasileira é resultado da influência militar na política.

O principal objetivo do estudo é explicar o porquê de as questões de gênero não serem tratadas pelos documentos-maiores da defesa brasileira (PND e END), mediante uma importante verificação daquilo que já existe. De forma secundária, visa problematizar o entendimento da política de defesa como uma política pública, a agenda internacional sobre gênero e defesa, os principais atores da defesa brasileira e a condição atual feminina nas Forças Armadas.

De mais a mais, ao longo da tese foram utilizadas outras técnicas de pesquisa, em especial, para apuração detalhada do contexto. A começar por uma análise global das convenções e resoluções internacionais que contribuíram com o avanço dos direitos das mulheres, com enfoque para as resoluções originadas da

agenda mulheres, paz e segurança<sup>5</sup>. O objetivo foi obter uma visão geral do texto, a partir da compilação de conceitos e enunciados centrais, seguida da estruturação de uma tabela de conteúdos do texto (FLICK, 2009).

No que diz respeito às evidências, as fontes primárias - atas de reuniões, documentos emitidos pela instituição militar, diretrizes ministeriais, entre outras - foram insumos de particular importância para a análise, acrescidos de reportagens em jornais e revistas. Outrossim, as comissões parlamentares sobre defesa no Senado (CRE) e na Câmara (CREDN) e suas atividades foram exploradas a partir de registros computadorizados, com dados disponibilizados pelo governo federal.

No âmbito da CREDN foram utilizados: informativos, relatórios anuais das atividades realizadas e notas taquigráficas de audiências públicas. Já no que diz respeito à CRE foram avaliados: informativos, relatórios, matérias aprovadas e atas de reuniões. A coleta das fontes e de bibliografia nos meios acadêmicos nacionais e internacionais também apoiou a construção desta tese.

A distribuição dos capítulos foi realizada a partir de uma divisão da tese em três partes: teórico-metodológica, contextual e empírica. Na primeira parte estão alocados o primeiro capítulo, com a revisão teórica do tema, e o segundo capítulo, metodológico, no qual a técnica de análise foi detalhada a fim de proporcionar maior conhecimento para o campo. A segunda parte é dedicada à compreensão do contexto brasileiro, e são abordadas as políticas de defesa anteriores, seu conteúdo e processo de definição, bem como os diversos atores do processo e suas agências e, ainda, o papel das atrizes, suas conquistas e problemáticas. Na terceira parte, aplica-se a técnica de análise eleita por essa pesquisa: o rastreamento do processo é executado a partir da definição da causa e do resultado, para então identificar o mecanismo e apresentar as evidências encontradas, no caso brasileiro.

O conjunto dessas três partes fundamenta as considerações finais dessa tese, na qual propõe-se mais uma possível causa (a influência militar na política) para a ausência de questões de gênero na defesa. Ciente, todavia, que o estudo em profundidade de outros casos se faz necessário para uma aspiração

---

<sup>5</sup> Tal técnica foi adotada para a Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU (2000), a qual receberá enfoque especial dado o seu então pioneirismo. Ademais, serão abordadas resoluções 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009); 1960 (2010); 2106 (2013); 2122 (2013) e 2242 (2015), desdobramentos da Resolução 1325. Em especial, a Resolução 2242 foi a primeira adotada após a publicação do relatório que avaliou os dez anos de proposição da Resolução 1325.

generalizante. Neste estudo não há, portanto, pretensão de ampliar a explicação fornecida para um conjunto maior de casos: as particularidades brasileiras são o foco da análise (LANGE, 2013).

A pesquisa adentra uma área de estudos por muito tempo marginalizada, com recente interesse acadêmico e incipiente produção, em especial no Brasil. Em paralelo, o presente estudo se assenta em estratégias metodológicas pouco utilizadas pelo campo da defesa, atuando por um lado como estímulo para novas pesquisas e, por outro, na obtenção de resultados mais apurados.

Não obstante, incluir a temática de gênero na defesa é um processo árduo, ao passo que implica na transformação da instituição militar, ao revelar as desigualdades construídas histórica e socialmente, em um meio predominantemente masculino (VIANA, 2013). Desse modo, apesar da importante produção de relatórios, resoluções e recomendações oficiais, a formulação da política de defesa, e os temas por ela abordados, perpassa o estudo das relações de poder, evidenciando as formas, manifestações e meios que a instituição militar possui para influenciar a política (ENLOE, 2000).

Ao conferir um enfoque de gênero à área de defesa desafiam-se os padrões preestabelecidos, impulsionando uma reflexão sobre a necessidade de políticas mais igualitárias, voltadas para a modernização institucional. Ao mesmo tempo que torna a organização mais representativa e conectada aos avanços e necessidades atuais (HENDRICKS; HUTTON, 2008).

## 2 DEFESA, POLÍTICA DE DEFESA E GÊNERO

Com o intuito de possibilitar uma profícua compreensão do que será discutido nesta tese, este capítulo faz uma apresentação do objeto de estudos proposto, qual seja, a defesa. Isso se dá pelo entendimento de que o refinamento dos conceitos é fundamental na ciência política, sobretudo quando se busca explicar temas que recebem pouca atenção política e social, na tentativa de deixá-los mais claros para o público. “Conceitos apropriados são necessários para formulação de uma boa teoria, mas necessitamos de uma boa teoria para obtermos conceitos apropriados” (KAPLAN, 1964, p. 53 *apud* ADCOCK; COLLIER, 2001, p. 532).

Uma vez estabelecidas as fronteiras conceituais da área, passa-se a compreensão da defesa como uma política, na qual estão reunidos os planos e propostas de trabalho das forças armadas, e sua acepção como uma política pública. Sendo a política de defesa uma decisão política do mais alto nível, sistemas democráticos atribuem à diferentes esferas a condução das etapas do processo decisório, com a participação especial do Ministério da Defesa (MD) e do Congresso.

O capítulo encerra estabelecendo uma aproximação teórica entre os conceitos de defesa e gênero, tanto no que diz respeito às visões feministas sobre a instituição militar e o entendimento desta como uma organização pautada, também, pelo gênero, quanto decorrências práticas específicas da agenda de pesquisa e trabalho internacional criada em torno da temática de mulheres, paz e segurança.

### 2.1 O que é defesa?

É de longa data a tentativa, por parte da academia e de documentos oficiais dos Estados, em conceituar e diferenciar os termos “segurança” e “defesa”. A literatura especializada indica que o primeiro artigo a propor uma discussão conceitual sobre segurança foi publicado no ano de 1952. Desde então várias acepções foram apresentadas, principalmente com o fim da Guerra Fria, as quais

permanecem sendo insuficientes dado a importância do tema (BALDWIN, 1997; IEEE, 2011).

De forma mais abrangente, a defesa é o conjunto de ações para salvaguardar um bem, a partir de meios materiais e humanos (VELA; LAZO, 2003). No domínio do Estado, é entendida como as ações, essencialmente militares, para proteção do território contra agressões externas (DIAMINT, s.d.)<sup>6</sup>. Contempla, ainda, todo o conjunto de responsabilidades, tensões e vulnerabilidades nas relações com outras nações (AMORIM, 2013). Para Saint-Pierre (2008) a defesa é a atividade que nos garante a segurança.

O conceito de segurança, por sua vez, está associado à percepção dos indivíduos sobre os riscos e incertezas que cercam a sua sobrevivência. Ou seja, trata-se de uma sensação caracterizada pela ausência de ameaças a tudo aquilo que é valorado individualmente (SAINT-PIERRE, 2008). Na arena estatal, é a capacidade que o Estado possui de promover aos cidadãos um estado desejável de tranquilidade e prosperidade, permitindo o estabelecimento de compromissos comerciais e culturais, em um processo contínuo de renovação das garantias estatais e de condições favoráveis ao desenvolvimento (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998; VELA; LAZO, 2003)<sup>7</sup>.

O conceito de segurança passou, na década de 1990, por uma ampliação na qual o Estado deixou de ser o único ente da análise, concedendo espaço para questões emergentes, como: escassez dos recursos econômicos, degradação do meio ambiente, proliferação de armas, incremento nas comunicações internacionais, entre outras. O novo conceito multidimensional abrigou em uma mesma esfera as dimensões político-militares, econômicas, sociais e ambientais (BUZAN, 1991).

Em uma tentativa de mapear o campo, Paris (2001) projetou o quadro a seguir (Quadro 1). Para tanto, partiu da compreensão de que a segurança, após a Guerra Fria, teria sofrido um processo de alargamento e aprofundamento,

---

<sup>6</sup> No Brasil o conceito de defesa, como é definido na Política Nacional de Defesa, se trata do “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2016, p. 3).

<sup>7</sup> No Estado brasileiro o documento Política Nacional de Defesa apresenta o conceito de segurança como a “condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização de seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaça de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2016, p.3).

extrapolando o seu domínio inicial, para contemplar as ameaças não militares, os indivíduos e os grupos. A importância dessa classificação reside na diferenciação das abordagens não tradicionais, a fim de que não sejam todas agrupadas em uma mesma esfera, em uma simples oposição à concepção Estado-cêntrica. Cada quadrante é um conjunto de problemas e questões a serem discutidos, com fronteiras não absolutas.

**Quadro 1. Matriz dos Estudos de Segurança**

<b>Qual a fonte? Para quem?</b>	<b>Militar</b>	<b>Militar, Não-Militar ou ambos</b>
<b>Estado</b>	<b>Segurança Nacional</b> (abordagem tradicional)	<b>Segurança Redefinida</b> (meio-ambiente, segurança econômica)
<b>Sociedade, Grupos, Indivíduos</b>	<b>Segurança Intraestatal</b> (guerra civil, conflitos étnicos)	<b>Segurança Humana</b> (ameaças à sobrevivência da sociedade, grupos, indivíduos)

Fonte: Adaptado de Paris (2001).

Sendo assim, a amplitude dessas fronteiras analíticas, em especial nos países latino-americanos, fez com que as searas se sobrepusessem e se confundissem (UGARTE, 2001). A segurança deixou de estar atenta apenas com a proteção dos cidadãos para preocupar-se, por exemplo, com a manutenção da democracia (BORN, 2002). Atividades como fortalecer o poder civil, o pluralismo político e a liberdade econômica, superar a pobreza, promover o desenvolvimento, proteger o meio ambiente e erradicar a violência e a corrupção, adentraram a arena da segurança (VELA; LAZO, 2003).

Tal e qual ocorreu na defesa, que extrapolou o seu domínio original para tratar questões orçamentárias fundamentais para sua operação (DONADIO, 2000), bem como interagir com a política econômica, contribuindo para o desenvolvimento estatal (D'ARAÚJO, 2010). Dessa forma, embora a defesa permaneça sendo uma área em que os conflitos e a noção estratégica predominem, não é mais possível concebê-la como apenas militar.

Eissa (2016, 2015) desagrega o conceito de defesa em três dimensões: estratégica, militar e internacional. Na dimensão estratégica as ações do governo nacional buscam prevenir ou enfrentar situações de conflito e ameaça externa,

que afetem a integridade territorial e a soberania nacional, com emprego das forças armadas (SAÍN; BARBUTO, 2002). A dimensão militar implementa a administração da organização, por meio de decisões que regulam o comportamento e medidas destinadas à manutenção da instituição, como moradia, saúde e educação (BATTAGLINO, 2010). Já na dimensão internacional, articulam-se relações de apoio à política exterior, ao passo que ambas são expressões do Estado no ambiente internacional (RUSSEL, 1990). A diplomacia integra o conjunto de instrumentos da defesa, atuando de maneira preventiva e dissuasória (SILVEIRA, 2004).

Uma outra forma de sistematização da defesa enumera cinco elementos basilares: contingente militar, estrutura de comando, órgãos governamentais, política declaratória e prática (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998). A política declaratória, ou política de defesa, é o objeto principal dessa análise. Nela estão reunidos os planos e propostas de trabalho das forças armadas e trata, entre outros, do treinamento, financiamento e organização militar (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2006).

Em resumo, a defesa, nesta tese, é compreendida como o conjunto de ações estatais responsáveis pela proteção do território e da vida humana; para tanto, se utiliza de boa parte do orçamento estatal, e por essa razão depende da aceitação social para consecução de seus objetivos. Assim, decisões políticas nessa esfera são, particularmente, mais profundas e abrangentes, diferentemente de outras preocupações políticas habituais e conjunturais (AGUIAR, 1987).

Outrossim, é um bem público garantido à sociedade, com efeito sob os valores e bem-estar da população, no que tange os direitos sociais, políticos, liberdades e qualidade da democracia. Sua realização é possível, somente, com a intervenção da força estatal, que detém o monopólio legítimo da violência (SAINT-PIERRE, 2000).

## **2.2 Política pública de defesa**

No estudo da defesa como um bem público, o primeiro ponto analisado compreende a acepção de política de defesa como uma política pública. Nesse sentido, existem distintas abordagens e modelos de análise. Uma das mais

recorrentes afirma que as políticas públicas são o “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1987); ou seja, são declarações oficiais do governo com uma intenção de agir. E, assumem múltiplas formas: legislação, recomendações oficiais, resultados apurados por comissões, entre outros (STROMQUIST, 1996).

Diversos outros enfoques são encontrados na literatura, dentre eles, alguns conquistaram maior popularidade. Há definições mais processuais, atentas ao percurso que é trilhado para a tomada de decisão, o qual é demarcado por múltiplos estágios, enquanto outras preocupam-se com os objetivos, usos e efeitos das políticas. Existem, ainda, abordagens que destacam o poder e a legitimidade do Estado na proposição das políticas e aquelas que salientam a importância da estratégia, e a distinção entre ação e intenção nas ações governamentais (PRINCE, 2008; BRASIL; CAPELLA, 2016).

Lasswell (1958) foi responsável por simplificar o estudo das políticas públicas fragmentando o ciclo político em sete etapas, as quais, em decorrência de estudos posteriores, foram sintetizadas em: definição do problema, formulação de medidas, implementação e avaliação<sup>8</sup>. Kingdon (2011) propôs o modelo dos fluxos múltiplos, procurando explicar como um determinado problema capta a atenção da audiência e dos políticos. True, Jones e Baumgartner (2007) se dispuseram a explicar as descontinuidades e interrupções do processo político, por meio do modelo do equilíbrio pontuado. Já, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) elaboraram um modelo alternativo, em que se analisa a cadeia de comando e a influência das rotinas e procedimentos para a concretização das políticas<sup>9</sup>.

Desse amplo panorama, uma das noções que se pode depreender é que as políticas públicas são altamente complexas: regiões geográficas, grupos profissionais e étnicos, entre outros, são atingidos de forma distinta por cada uma delas. As políticas se agrupam sob uma agenda, a qual nem sempre condiz com as prioridades dos eleitores, tampouco atende todas as demandas. Igualmente, boa parte das questões tratadas politicamente não são conhecidas do grande

---

<sup>8</sup> O modelo não seria capaz de retratar, contudo, como o processo funcionaria na prática (LINDBLOM; WOODHOUSE, 1993) e, tampouco as etapas seriam tão rigidamente ordenadas (KINGDON, 2011).

<sup>9</sup> No Brasil esses modelos vêm sendo crescentemente utilizados, e uma particularidade do caso brasileiro, é a associação entre política pública e o regime político, as instituições políticas e a configuração estatal no desenvolvimento dos estudos (BRASIL; CAPELLA, 2016).

público, mesmo entre os cidadãos politicamente ativos (BAUMGARTNER et. al., 2009).

As pessoas, assim como os governos, estão sujeitas a limitações cognitivas<sup>10</sup>, de tempo e informação. Ao equiparar sistemas políticos e humanos evidencia-se a incapacidade de ambos em considerarem simultaneamente todas as questões. O mecanismo encontrado pelos sistemas políticos para se engajarem em processos paralelos foram os subsistemas, compostos por comunidades de especialistas, responsáveis por tratarem a maioria das questões na maior parte do tempo (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

Esses subsistemas podem ser regidos por interesses particulares, submetidos à competição de interesses ou desintegrados ao longo do tempo, ou podem conquistar independência. Quando dominados por interesses particulares, tornam-se monopólios políticos. Embora o conteúdo da política afete diferentes pessoas de diferentes formas, não há desacordos sobre a maneira mais apropriada para aplicá-la. Os cidadãos excluídos posicionam-se de forma apática, o arranjo institucional se mantém e a política muda lentamente (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

A natureza conservadora dos sistemas políticos favorece o *status quo*, dificultando a atuação de grupos e a proposição de novas ideias. As instituições políticas são resistentes à mudança e se mobilizam apenas quando têm seus interesses ameaçados (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007). A tendência de manutenção prevalece ao menos que algo importante seja modificado no contexto (BAUMGARTNER et al., 2009, p. 26).

Nesse sentido, o papel das pessoas é crucial na formação da agenda governamental<sup>11</sup>. São elas as responsáveis por identificarem problemas, meios e caminhos, regendo o fluxo das políticas (KINGDON, 2011). De acordo com Easton (1965) a política pública é um sistema pautado por dois eixos fundamentais: formulação e resultado. Ambos os momentos são influenciados pelos partidos, pela mídia e por grupos de interesse. Uma vez desenhadas elas desdobram-se

---

<sup>10</sup> O que corresponde ao pressuposto da racionalidade limitada desenvolvido por Simon (1959).

<sup>11</sup> O termo formação de agenda é recorrente no campo das políticas públicas. A agenda representa um conjunto de problemas entendidos como relevantes, que podem formar um programa, um planejamento ou, um estatuto. Os problemas entram e saem das agendas, conforme sua força, relevância e atenção concedida pelo poder público (SECCHI, 2006).

em planos e programas, os quais, quando implementados, devem ser submetidos a um acompanhamento constante.

Por outro ângulo, Dye (1972) define política pública como aquilo que “o governo escolhe fazer ou não fazer”. Sob essa ótica, uma política pública origina-se, igualmente, de demandas de atores sociais e de agentes do sistema político; já, a decisão seria a escolha de uma alternativa entre várias. As demandas podem ser categorizadas entre novas, recorrentes ou reprimidas. As demandas reprimidas são também conhecidas como não-decisões (RUA, 1998).

As não-decisões são situações nas quais determinados temas permanecem intocáveis e não são tratados na agenda governamental, dado as barreiras culturais e institucionais impostas. Os valores dominantes, as regras do jogo, as relações de poder e os instrumentos de força, sozinhos ou combinados, evitam de maneira eficaz que certos temas se tornem um problema e que demandem uma decisão. Nessa perspectiva, a tomada de decisão seria limitada aos temas seguros, que não ameacem os interesses (BACHRACH; BARATZ, 1963).

Um indivíduo ou grupo, mesmo que inconscientemente, ao impor barreiras para o debate público de um tema cria vieses na agenda política, ao mobilizar a atenção para as pautas de seu interesse e desprezar outras. Todas as organizações têm seus próprios vieses. Logo, é pertinente investigar quem se beneficia com um determinado viés e quem se prejudica para, em seguida, poder entender a dinâmica da não-decisão; ou seja, para averiguar de que maneira o *status quo* limita o escopo da agenda apenas aos temas seguros (BACHRACH; BARATZ, 1962).

Em uma revisão de periódicos especializados em promover o debate acadêmico da área de políticas públicas (*Policy Studies Journal*, *Policy Sciences*, *Journal of Policy Analysis and Management*), no período de 1999 a 2019, foram encontradas apenas três publicações que dialogam com a área da defesa<sup>12</sup>. No

---

<sup>12</sup> A busca foi realizada nas páginas eletrônicas de cada uma das revistas, e contemplou os últimos vinte anos da produção acadêmica, as três revistas selecionadas estão entre as vinte revistas com maior número de citações (SJR Ranking, 2019). Diante dos resultados encontrados as publicações foram restritas àquelas que tratavam, de fato, sobre a defesa nacional, esse processo resultou em três artigos: Sharp (2019) publicou o trabalho *Wars, presidents and punctuated equilibrium in US defense spending*, no qual utiliza o modelo do equilíbrio pontuado para entender sob quais condições os gastos de defesa nos EUA sofrem alterações. Archuleta (2016) redigiu o artigo *Rediscovering Defense Policy: A public policy call to arms*, em que realiza uma revisão do campo e propõe uma agenda futura. Já, Ripberger (2011) apresentou os resultados de sua pesquisa intitulada *Whither Civil Defense and Homeland Security in the Study of*

intuito de proporcionar uma discussão da literatura mais profícua foram ampliados os limites da busca para outros periódicos, tanto no âmbito internacional quanto doméstico, reunindo a seguir o esforço dos(as) autores(as) em problematizar a temática.

O debate no campo parte de seu principal fundamento, problematizando se a política de defesa pode ser compreendida pelo marco teórico das políticas públicas. Nesse sentido, a política de defesa, tal como qualquer outra política pública, é uma ação (ou não ação) do Estado que almeja gerar benefícios à sociedade, proteger valores fundamentais e garantir viabilidade estratégica aos compromissos estatais (SANTIAGO, 1995; ARCHULETA, 2016).

Noções comuns das políticas públicas também se aplicam ao se tratar da defesa, a exemplo da problemática do consumidor oportunista<sup>13</sup>. Para alguns a defesa seria um exemplo clássico de situação na qual mesmo que um cidadão não contribua, poderá usufruir igualmente dos benefícios provenientes da área (ALMEIDA, 2003). Outros defendem, no entanto, que a defesa representa um dos melhores exemplos da eficiência de Pareto, tendo em vista que todos os cidadãos se beneficiam de forma igual dos investimentos realizados no setor, e não há possibilidade de realocar os recursos sem que a situação de um grupo seja melhorada e a de outro deteriorada (MATTHEWS; MAHARANI, 2009).

A definição da política de defesa perpassa o estabelecimento de um conjunto de princípios e critérios sobre o papel da defesa no Estado - manutenção da soberania, integridade territorial e alcance dos objetivos da nação (BARRIOS et al, 2009). Dentre suas principais características estão as condicionantes geopolíticas, as competências constitucionais atribuídas à presidência, a independência dos militares, os custos e benefícios bem distribuídos entre os contribuintes, a falta de conhecimento e indiferença por parte da sociedade e o serviço permanentemente prestado à sociedade (OLIVEIRA, 2006; NASCIMENTO, 2015).

No que diz respeito ao seu processo de implementação, a política de defesa segue o mesmo ciclo das políticas públicas. Os acontecimentos ou atores

---

*Public Policy? A look at research on the Policy, the Public, and the Process*, com o foco específico no ressurgimento do campo após os ataques de 11 de setembro, momento em que a ameaça terrorista recolocou a defesa e a segurança na agenda.

<sup>13</sup> *Free-Riding*: ação de se beneficiar de um bem coletivo sem incorrer nos gastos referentes a sua produção. Esse problema foi tratado analiticamente pelo economista político Mancur Olson (1965).

se convertem em questões do debate social e adentram a agenda governamental, para então receberem tratamento do Legislativo e serem encaminhados ao Executivo, responsável por complementar e colocar em prática as diretrizes (EISSA, 2013; 2014). Com o intuito de se estabelecer uma política de defesa é necessário conhecer previamente as preocupações da segurança (COSTA, 1999), identificar os interesses nacionais e elencar as ameaças ao Estado (RUDZIT; NOGAMI, 2010; RUDZIT; CASARÕES, 2015).

Da mesma maneira que as demais políticas públicas, a defesa afeta a vida dos habitantes e a alocação dos recursos públicos, e por essa razão os princípios da transparência e *accountability* são altamente valorizados. Avaliações periódicas, revisões e reformulações, bem como a notificação da população das ações do Estado são exigidos de seus responsáveis (DIAMINT, s.d). Contudo, ressalva deve ser feita no que tange o envolvimento social, em especial nos países da América do Sul, onde se verifica um déficit de atenção (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007) e desinteresse pela defesa nacional. Nessa região, a defesa não deixa de ser um bem público, porém é “bem diferente da eletricidade, água ou rodovias” (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007, p. 86).

Superado o primeiro impasse, deriva-se uma segunda questão, que problematiza se a política de defesa é uma política de Estado ou de governo. A política de Estado é concebida como uma prática tradicional seguida por sucessivos governos, com maior permanência no tempo. Já a política de governo se trata de uma proposta de ação de um governo com inspiração partidária ou em um grupo circunstancialmente poderoso (VELA; LAZO, 2003).

Por um lado, entende-se que a política de defesa, ao ser elaborada a partir dos conceitos de segurança e defesa nacionais, prolonga-se no tempo. Os sucessivos governos, ainda que tenham identidades políticas distintas, não podem alterar o modelo constitutivo da defesa e os instrumentos nacionais de poder. Assim, a arquitetura da defesa e os papéis delimitados para cada entidade não devem ser substituídos por simples decisões ministeriais ou urgências circunstanciais (DIAMINT, s.d; MONTOYA, 2006).

Tendo em vista que a formulação dessa política pressupõe uma análise exaustiva e informada (SANTIAGO, 1995) e um consenso conceitual e político entre a diplomacia e os militares e entre os partidos e a sociedade civil, sobre as ameaças, os objetivos e os recursos empregados, o jogo político de situação

*versus* oposição é transposto (OLIVEIRA, 2006) em prol de uma visão de longo prazo que seja harmônica aos demais objetivos do Estado (SANTIAGO, 1995).

Por outro lado, a política de defesa, tal como toda política pública, é fruto de um arranjo interno de negociações e disputas, razão pela qual oscilações advindas de mudanças nos interesses dos atores são inevitáveis. Ela não está imune às relações de forças e aos interesses políticos circunstanciais, logo é provisória e sofre alterações conforme varia o cenário político (RUDZIT; CASARÕES, 2015). No entanto, embora não se possa negar a instabilidade interna, por se tratar da defesa as alterações são menos bruscas, o que garante maior estabilidade no tempo (SAINT-PIERRE, 2006).

Dentro do arcabouço das políticas públicas o seguinte aspecto analisado são suas condicionantes. No que tange o seu estabelecimento, fatores internacionais e nacionais como tamanho, localização, capacidade militar e orçamento interagem. A localização do Estado no sistema internacional determina em boa medida sua conduta. As alianças, sistemas de segurança coletiva e compromissos são elementos formativos da estratégia nacional (VELA; LAZO, 2003) e revelam a conexão existente entre política externa e política de defesa e a necessidade de compatibilização de suas metas (SAINT-PIERRE, 2006).

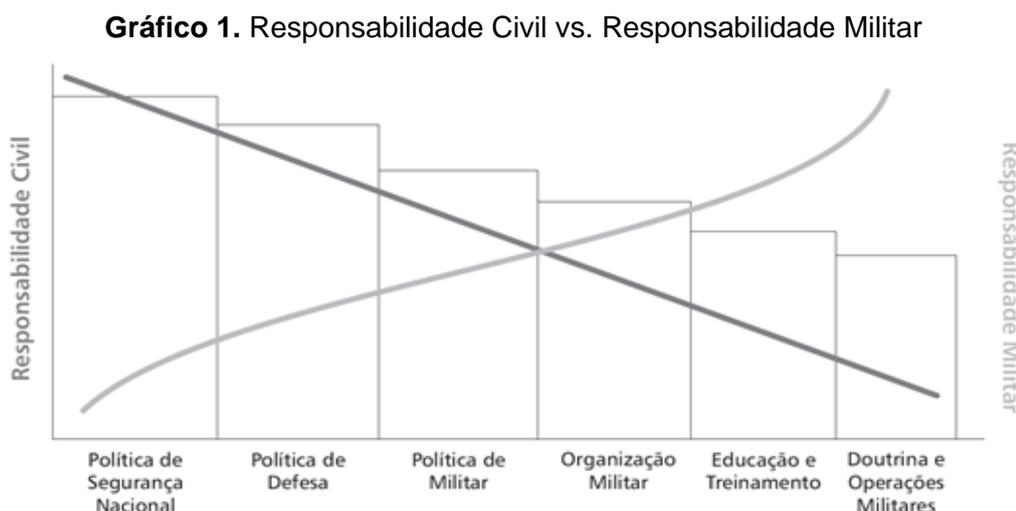
A política de defesa atende aos princípios democráticos ao se associar com a política exterior, sobretudo quando extrapola o âmbito de regulação das forças armadas e garante um equilíbrio de poder entre os países (ALSINA, 2003; OLIVEIRA, 2006).

No âmbito interno, o gasto em defesa é um fator importante, pois representa aquilo que a nação está disposta a investir nessa temática. Ao mesmo tempo, faz parte da seara financeira e é influenciado por condutas tipicamente políticas. Logo, a linha que divide esses condicionantes é bastante sutil, e nem todos fatores podem ser classificados por esse critério. No caso dos valores sociais, eles são uma condição interna com natureza externa (VELA; LAZO, 2003).

Finalmente, contemplam-se os atores do processo político. Na política de defesa as decisões abrangem toda a comunidade nacional e carecem de uma adequada coordenação estatal e corresponsabilidade civil-militar em sua elaboração. Nesse quesito a predominância de cada uma das esferas depende da natureza da decisão. Questões estratégicas são essencialmente políticas, sendo

que a importância atribuída à opinião militar aumenta à medida que aumenta o conteúdo técnico (VELA; LAZO, 2003).

O Gráfico 1 expõe os níveis de participação civil e militar no processo decisório da defesa. Espera-se, portanto, que quanto mais alta a exigência política, maior a participação civil e menor a militar, invertendo ao atingir maior conteúdo tático (ZAGORSKI, 1992).



Fonte: RUDZIT; CASARÕES (2015).

Logo, a Política de Segurança Nacional representa o nível mais alto da política, e sua formulação conta com supremacia civil e assessoramento militar. Nessa esfera são delimitados os interesses nacionais, os objetivos do país e os meios a serem usados. A seguir aparece a Política de Defesa, a qual realiza o planejamento da defesa, a estruturação das forças armadas, suas prioridades, missões, emprego, atualizações. No âmbito da Política Militar são definidos o contingente, os recursos bélicos e outros princípios gerais da organização militar. Nessas três esferas a competência é civil sob supervisão militar; a partir de então, na Organização Militar, Educação e Doutrina e Operações Militares, isso se inverte (RUDZIT; NOGAMI, 2010).

Ressalta-se a necessidade de cautela com a política militar, pois nela estão contidas as normas que regem o funcionamento, dimensão, estrutura, composição, capacidade técnico-profissional e a forma com que os militares se relacionam com os demais organismos sociais. Deve ser planejada a longo prazo e fazer referência às definições estratégicas da política de defesa. A política militar

determina, entre outros, a capacidade real de manutenção do esforço bélico (SANTIAGO, 1995).

Já, a política de defesa é uma decisão política do mais alto nível: ela é responsável por estruturar e organizar a segurança externa e interna do país (HOLZMANN, 2002). Igualmente, exige um esforço coordenado da sociedade (BATTAGLINO, 2015) em arranjo com a esfera militar. A participação cidadã fornece sustentáculo para a política, mesmo em contextos em que a centralidade das ações é militar. A mídia, os partidos políticos, os órgãos do sistema político e o setor privado influenciam na construção de prioridades (BUZAN, 1991).

### 2.2.1 Atribuição de competências

Em sistemas democráticos, em geral, o Executivo concentra a responsabilidade pela definição da grande estratégia nacional, da qual a defesa faz parte. De forma ampla, compete a esse poder conduzir politicamente o tema, atribuindo a ele um lugar entre as prioridades e assegurando que suas reivindicações sejam compatíveis com os objetivos e recursos estatais (LUNN, 2002; MONTOYA, 2006).

À presidência delega-se o comando em chefe das forças armadas e a liderança no processo de formação da agenda política (RUTLEDGE; LARSEN-PRICE, 2014, p.459 *apud* ARCHULETA, 2016). Exige-se do órgão uma atuação convincente e passível de fornecimento de explicação, quando requerida (LUNN, 2002).

Já ao Ministério da Defesa se atribui a organização e administração da defesa, em colaboração com o comando geral das forças. Entre as suas atividades estão: desenvolvimento da estratégia e doutrina militares, elaboração de planos e orçamentos, emprego e envio de tropas às missões, proposição de políticas de pessoal, educação e treinamento (LUNN, 2002).

É fundamental que o Ministério estruture as relações entre os civis eleitos e os militares, além de controlar tudo aquilo que a força armada faz, maximizando a eficácia e a eficiência do setor. Dessa maneira, o Ministério é o responsável pela gestão transparente do setor. Igualmente, cabe a ele impulsionar o processo de reestruturação da organização militar e de reforma constitucional da segurança e defesa nacional (MONTOYA, 2006).

Para o adequado funcionamento da política é necessário o fortalecimento do Ministério e de seus funcionários, pois o exercício das mais variadas tarefas, com alto nível de complexidade, faz com que a eficiência esteja atrelada à profissionalização dos servidores (DIAMINT, s.d.). Afinal, a crescente especialização e divisão do trabalho aumenta a importância de ministérios e comissões parlamentares no processo de formação da agenda (MULLER, 2005; BATISTA, 2013).

No Executivo, as informações específicas necessárias para se governar, são produzidas por ministros setoriais, os quais, ademais de serem importantes informantes, possuem papel fundamental no processo decisório, com poder de agenda, centralidade e responsabilidade nos projetos de iniciativa do Executivo (BATISTA, 2016). Já no âmbito Legislativo, são as comissões que diminuem o risco de oportunismos nas trocas políticas (BATISTA, 2013).

Ao Legislativo cumprem as funções de legislar e fiscalizar, que na esfera das políticas públicas diz respeito ao estabelecimento ou aprovação de um marco legal para o desenvolvimento da política e o controle de sua execução (MONTROYA, 2006).

A atribuição legislativa primordial é, portanto, contribuir para o desenvolvimento e implementação das políticas. Contudo, muitos parlamentares, recorrentemente, cedem suas competências ao Executivo quando o assunto é defesa. Tal setor, no sistema presidencialista, comum aos países da América do Sul, é dependente dos desígnios do chefe da nação, os quais, até pouco tempo, estavam atrelados às vontades militares (DONADIO, 2000).

Apesar dos parlamentares serem os representantes eleitos da população, no tocante à defesa há uma maior aceitação social que as decisões venham do Executivo. Entretanto, uma política para ser duradoura necessita de suporte popular e, por essa razão, a atuação parlamentar, ainda que difusa, é essencial (MONTROYA, 2006; DONADIO, 2000).

Afinal, é o Parlamento que pode colaborar na aproximação entre os projetos do Executivo e as distintas visões das forças políticas, ao discutir os temas mais salientes. Os temas de competência parlamentar estão previstos nas cartas constitucionais de cada um dos países e, usualmente, abrangem os marcos legais da defesa, missões, orçamento, fronteiras e territórios, aquisição de bens, vida militar, educação e carreira (DONADIO, 2000).

Cumpra ao órgão, também, o papel de advertir contra anseios autoritários e colocar limites na ação do Executivo e de suas instituições dependentes (DONADIO, 2000); “A fiscalização parlamentar é uma condição *sine qua non* para a democracia” (BORN, 2002, p. 4). Assim sendo, é atribuição dos congressistas orientar a agenda de políticas e as decisões do governo, realizar a *accountability*, a supervisão e requerer maior transparência (LUNN, 2002).

Todas essas tarefas demandam capacitação e informação; ou seja, os parlamentares precisam ter conhecimento sobre as atividades militares, o cotidiano militar e, em especial, sobre seu orçamento - área na qual enfrentam maior dificuldade de penetração (LUNN, 2002; DONADIO, 2000). É atribuição parlamentar buscar informações por meio de comissões e capacitações com corpos profissionais, e criar mecanismos que ampliem a participação (DONADIO, 2000). Em específico às comissões, quanto mais credíveis elas forem mais terão capacidade de moldar a opinião pública e conduzir mudanças (TAMA, 2011).

Depreende-se, assim, que embora haja flexibilidade na ação executiva, ter apoio parlamentar é imprescindível para supervisão das decisões (LUNN, 2002). Tendo em vista, principalmente, a influência que a instituição militar exerce na formulação de políticas, principalmente ao tratar de mudanças estruturais (LUNN, 2010), em decorrência da elevada capacidade técnica e especialização que possuem (ZAGORSKI, 1992).

Dessa forma, o alto protagonismo das forças armadas e sua capacidade de organização podem gerar fricções entre militares e políticos. Nesses casos, a função parlamentar é maximizar o profissionalismo militar e garantir o controle político, confrontando a tendência dos militares de acreditarem que assuntos de defesa são melhor conduzidos por eles (LUNN, 2002).

A boa execução das pretensões políticas em defesa está atrelada, também, ao compromisso e profissionalismo das pessoas envolvidas. “Forças armadas não são um retrato na parede: são uma organização complexa e viva” (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998, p. 69). Em determinadas situações, uma alta capacidade de operação das tropas, faz com que a aquisição de mais armamentos nem sempre seja a opção mais acertada (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998).

Contudo, a manutenção de um complexo industrial ativo para a defesa é estratégico para o país e fundamental para a soberania e autonomia nacionais. A importância da indústria de defesa, a torna um forte grupo de pressão apto a

emergir e se mobilizar sempre quando de seu interesse, em demandas por políticas públicas específicas para o setor, uma eficiente legislação, concessão de incentivos fiscais, regime jurídico e tributário especiais e recursos para investimentos (AMARANTE, 2012; ARCHULETA, 2016; AMBROS, 2017).

Outrossim, os centros de pesquisa e universidades, organizações não governamentais, organizações internacionais e a mídia também, correspondem a elos da sociedade civil que podem atuar na defesa, embora, em geral, tenham pouco interesse. O baixo nível de interesse pode ser demonstrado pela pequena quantidade de centros de pesquisa sobre defesa independentes das forças armadas (VELÁZQUEZ, 2008).

Portanto, formular uma política de defesa envolve uma ampla gama de grupos de interesse que advogam diferentes posições, alto custo institucional e recursos financeiros. Para além disso, exige conhecimento e atenção contínua, a qual nem sempre os políticos, em especial parlamentares, estão dispostos a despender, em particular na América do Sul, onde os eleitores pouco se atentam para as questões da área (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007).

Nesses países, a defesa não é um bom negócio para os políticos, que não conseguem trocar votos por projetos, e os ganhos são pequenos ao apoiarem políticas do setor. Diante da ausência da contrapartida civil esperada (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), os políticos deixam de pleitear por maior qualidade e transparência nas políticas (BORN, 2002; GIRLADO, 2006).

De forma a melhor evidenciar as contribuições expostas ao longo do texto, foram compilados os principais argumentos no Quadro 2. O quadro está organizado pela data de publicação dos artigos e são utilizadas três gradações da cor cinza para identificar a origem geográfica do estudo. Há, portanto, ampla maioria de estudos provenientes da região sul-americana<sup>14</sup>, outros cinco são pesquisas realizadas na América do Norte (cinza escuro); e, outros quatro advêm da Europa (cinza claro).

---

<sup>14</sup> O viés regional decorre, sobretudo, da maior capacidade de aproximação a tais pensamentos.

Quadro 2. A Defesa no marco da Política Pública

AUTOR	ANO	ARGUMENTO
DIAMINT, Rut	s.d.	Carece de maior permanência no tempo/governos.
ZAGORSKI, Paul	1992	Responsabilidade militar diminui quanto maior o nível da política.
SANTIAGO, Escobar	1995	Atemporalidade; ponderação; coerência.
PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio	1998	Cinco elementos: força, arma, preparo, política, prática.
COSTA, Darc	1999	PD e PE são complementares, proteção dos interesses.
DONADIO, Marcela	2000	Uma política como qualquer outra. Importância do Parlamento.
BORN, Hans	2002	Atuação do Parlamento é condição <i>sine qua non</i> à democracia.
HOLZMANN, Guillermo	2002	PD é uma decisão política do mais alto nível, exige vontade.
LUNN, Simon	2002	A defesa não é apenas mais um setor de gastos.
ALSINA, João Paulo	2003	Conexão com a Política Externa.
VELA, Manolo; LAZO, Aracely	2003	Suprapartidária, possui condicionantes externos e internos.
GIRALDO, Jeanne	2006	Maior participação da academia maior <i>accountability</i> .
OLIVEIRA, Eliezer	2006	A defesa presta um serviço permanente.
MONTOYA, José	2006	Estabelece papéis para cada poder.
SAINT-PIERRE, Hector	2006	Mudanças bruscas são menos frequentes.
PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold	2007	Há uma desatenção dos políticos com a defesa - “ <i>déficit</i> ”
VELÁZQUEZ, Arturo	2008	Pequena participação da sociedade civil na defesa.
BARRIOS, Miguel	2009	Garantia da soberania e integridade; projetos transcendem.
MATTHEWS, Ron; MAHARANI, Curie	2009	Cidadãos se beneficiam igualmente dos investimentos.
ALMEIDA, Carlos	2010	Noção de <i>trade-offs</i> <sup>15</sup> .
LUNN, Simon	2010	Defesa deve estar em linha com as metas política e econômica.
RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto	2010	PD articulação entre objetivos e meio. Interesse e ameaça.
TAMA, Jordan	2011	Atuação das comissões na formação de opiniões.
EISSA, Sergio	2013	A PD entra na agenda apenas quando é uma questão.
BATTAGLINO, Jorge	2015	Dimensão dos fundamentos é o primeiro nível de análise.
NASCIMENTO, André	2015	Condicionantes geopolíticas; custos e benefícios bem distribuídos; indiferença social.
RUDZIT, Gunther; CASARÕES, Guilherme	2015	É resultado de uma relação de força momentânea.
ARCHULETA, Brandon	2016	Ações ou não ações para atingir um fim.
PAIVA, Ana; BRANCO, Juliana	2016	Múltiplos atores, agentes políticos e sociais.

Fonte: Elaborado pela autora.

<sup>15</sup> *Trade-off* é uma situação de conflito entre as opções disponíveis; ou seja, há necessidade de se escolher entre qualidades opostas, ambas desejadas. Um *trade-off* clássico foi apresentado por Samuelson (1947) entre “canhões e manteiga”: quanto mais se gasta em defesa menos poderá ser gasto em bens de consumo.

### 2.3 Gênero e defesa

O campo de estudos sobre as mulheres nas forças armadas é recente e tem se ampliado progressivamente. Na década de 1970 eram ínfimos os estudos nessa área, mas a atenção aumentou à medida que as organizações militares permitiram o acesso às mulheres e mais papéis foram sendo atribuídos a elas (SEGAL, 2006).

As pesquisas acadêmicas sobre as mulheres na instituição militar possuem diferentes matizes: são produzidas nos departamentos de ciência política, história, antropologia, psicologia, jornalismo e, também, pelo pessoal militar, a partir de suas experiências pessoais. Entretanto, elas sofrem com uma baixa sistematização (SEGAL, 2006), no que esta tese pretende contribuir ao realizar uma proposição teórica e teste empírico.

Na instituição militar questões de gênero se destacam ao menos em três dimensões: na estrutura da organização, quanto às oportunidades e ocupações; na representação numérica, segregando as mulheres das funções centrais da instituição; e na cultura, pois, mais do que gendrificada, a instituição é gendrificante (CARREIRAS, 2010). Entende-se como gendrificante a tentativa de manter a instituição fiel aos seus valores, na qual a ordem androcêntrica prevalece sobre o feminino (JANOWITZ, 1967; BAAZ; STERN, 2009).

O esforço por manter a organização incólume às mudanças fundamenta-se em seu paradigma basilar do guerreiro masculino, o qual é, ao mesmo tempo, conservador e excludente. Concebido a partir do entendimento de que a atividade básica das forças armadas é o combate, logo o serviço militar seria uma atividade masculina. Tal ideia foi, com o passar do tempo, enraizada em normas e valores, permeando toda a cultura militar (DUNIVIN, 1997).

O culto ao masculino resulta em um recorrente reforço de estereótipos e binarismos como: o homem ativo vs. a mulher passiva; o homem agente vs. a mulher vítima, o homem racional vs. a mulher emocional, os quais mantêm a mulher excluída, especialmente, do ambiente militar (TICKNER, 1999; ENLOE, 2004).

Em contraposição ao paradigma tradicional, Dunivin (1997) propõe a existência de um modelo em evolução, mais inclusivo e atento a práticas e leis

mais tolerantes, com vistas à equidade. Suas principais características são expostas no Quadro 3:

**Quadro 3. Modelo Tradicional vs. Modelo em Evolução**

<b>Cultura</b>	<b>Modelo Tradicional</b>	<b>Modelo em Evolução</b>
<b>Ética e Costumes</b>	Conservadorismo; Moralismo	Conservadorismo; Moralismo
<b>Enculturação</b>	Combate; Guerreiro	Combate; Guerreiro
<b>Leis/Políticas</b>	Exclusão	Inclusão
<b>Estrutura</b>	Homogênea	Heterogênea
<b>Atitudes</b>	Separatismo	Igualitarismo
<b>Interação Maioria-Minoria</b>	Hostilidade	Tolerância

Fonte: DUNIVIN (1997).

Verifica-se, por um lado, uma clara oposição entre os modelos no que tange a concepção de leis e políticas, a estrutura, as atitudes e a interação entre os grupos majoritários e minoritários. Porém, por outro lado, a ética, os costumes e o processo pelo qual se aprende a cultura (enculturação) são mantidos os mesmos. Com isso, o paradigma do guerreiro masculino se mantém inalterado e é difundido através de ações que relutam as mudanças (DUNIVIN, 1997).

As forças armadas, tal qual as demais organizações, são, portanto, uma instituição produtora e definidora de gênero<sup>16</sup>. Assim, reificam a masculinidade hegemônica em seus processos e substanciam estereótipos que sugerem, por exemplo, que os homens são mais disciplinados, mais aptos fisicamente, possuem maior controle emocional e são mais inteligentes e, por isso, são mais capacitados para exercerem as funções demandadas (SEGAL, 2006; HINOJOSA, 2010).

Assim, independentemente do aumento numérico de mulheres na instituição e da maior atribuição de funções nas últimas décadas, ainda há grande resistência quanto à integração efetiva do segmento feminino, em termos de políticas públicas e práticas cotidianas (SEGAL, 2006). Há discriminação nos processos, condutas, imagens, ideologias e na distribuição desigual de poder, *status* e salários (ACKER, 1992).

Não são raras as situações nas quais são empregados discursos que remetem a uma suposta distribuição natural dos papéis no exercício de suas atribuições laborais (HÉRITIER, 1989). Em decorrência disso, as mulheres são

<sup>16</sup> A autora Mady Segal (2006) utiliza a expressão em inglês “*gender-defining*”.

alocadas em posições socialmente sexuadas; ou seja, ocupam, em sua maioria, atividades administrativas e relacionadas à saúde. Essa distribuição desigual das especialidades configura uma barreira objetiva na busca por direitos iguais no trabalho. Isso é resultado de uma visão reducionista, que distribui os papéis sociais seguindo um determinismo biológico (CAPRIOLI, 2000)<sup>17</sup>.

Esse constructo cultural e ideológico destina às mulheres cargos de menor prestígio (SPENCER; PODMORE, 1987 *apud* CARREIRAS, 2004). Observa-se em algumas instituições uma tentativa imperativa de manter as mulheres fora da zona de combate, identificada como distintivamente masculina. Assim, enquanto as mulheres estiverem excluídas desse ambiente, “a masculinidade militarizada ainda estaria intacta”<sup>18</sup> (STERN, 2011, p. 568, tradução nossa).

A restrição ao combate estaria associada à debilidade física e psicológica das mulheres, as quais devem ser, constantemente, protegidas pelos homens, e são vistas, exclusivamente, como vítimas da guerra. Raciocínio esse que agrupa todas as mulheres sob o mesmo estigma e negligencia suas particularidades e diferentes experiências (ALISON, 2007; STERN, 2011).

Em oposição, ao se tratar da constatação das potencialidades para o desempenho de novas atribuições, para além de incorrerem em mais testes, suas performances são constantemente avaliadas, uma vez que o bom desempenho de uma mulher não é visto como representativo do todo (CARREIRAS, 1999).

Outrossim, dado a representação feminina ser muito inferior numericamente à dos homens, as mulheres ganham extrema visibilidade na organização militar<sup>19</sup> e, com isso, sofrem maior pressão para uma ótima performance, são isoladas das redes sociais e encapsuladas de acordo com seu estereótipo de gênero; isto é, são encorajadas a agirem de acordo com uma expectativa predeterminada,

---

<sup>17</sup> A perspectiva concorrente é o *construtivismo social*. Nela as diferenças de gênero são socialmente construídas, não existe nenhuma diferença inerente entre homens e mulheres e são as relações sociais que submetem a execução de papéis estereotipados (CAPRIOLI, 2000).

<sup>18</sup> “As long as women are kept outside the zone of combat (or alternatively are masculinized and configured as men, see below) they constitute no real threat to militarized masculinity (because they are not real soldiers anyway). The ‘real’ army still remains intact, inhabited by the ‘real’ soldiers who fight.”

<sup>19</sup> O estudo de Kanter (1977) foi realizado no âmbito das organizações, e sua teoria ficou conhecida como *tokenismo*. Pessoas de um subgrupo (menor que 15% do total) são consideradas *tokens*. Na organização militar o *tokenismo* se expressa na figura das mulheres: elas são um pequeno grupo trabalhando em uma ocupação definida tradicionalmente como masculina (CARREIRAS, 2004).

especialmente no que tange às ocupações que devem pleitear (KANTER, 1977; YODER, 1991).

Nota-se, portanto, que para além do fato das mulheres serem minoria numérica, a questão de gênero também influencia nas consequências negativas dessa condição. Há uma convergência de fatores: assimetria de gênero, desproporcionalidade numérica, grau de penetração e ocupação de cargos considerados não apropriados (CARREIRAS, 2008).

Nesse sentido, o aumento do número de mulheres, o que equivaleria a uma integração formal, não resulta, necessariamente, em uma maior integração social (CARREIRAS, 2004). Afinal, enquanto estiverem em posições de pouca agência, sofrerão com a objetificação (DUNCANSON; WOODWARD, 2016), e permanecerão carentes por políticas que minorem as diferenças<sup>20</sup>.

Por ser historicamente e reconhecidamente uma organização de predomínio masculino, na instituição militar são os homens que determinam a condução dos processos, e a política organizacional dá pequena relevância à temática de gênero, a qual é tratada de forma separada e não integra o núcleo das deliberações (SCHOFIELD; GOODWIN, 2005). O avanço dos interesses femininos é retardado, e as decisões quanto a essa esfera são todas reativas; ou seja, são tomadas apenas após a ocorrência de um problema (CARREIRAS, 2002).

Os membros das forças armadas ao atuarem em ambientes externos ao meio militar, a exemplo das comissões executivas e legislativas, levam consigo os valores e crenças do paradigma dominante que, sendo ele tradicionalista, restringe o papel da mulher, sobretudo nas tarefas relacionadas ao combate (DUNIVIN, 1997).

---

<sup>20</sup> Um dos movimentos feministas, em sua segunda onda, foi o ativismo pacífico e anti-militarista, dentre suas expoentes está Virginia Woolf. De acordo com essa perspectiva um acréscimo na participação feminina nas forças armadas não configura um progresso para as mulheres, uma vez que elas nunca serão completamente iguais. Pretende-se com esse posicionamento erradicar o militarismo, ao invés de legitimar a instituição militar com a participação feminina (DUNCANSON, WOODWARD, 2016). A igualdade entre os sexos não estaria na admissão de mulheres no combate, mas na “liberação dos homens do militarismo (COCK, 1992, p. 17). A autora dessa tese, entretanto, entende que a proposição anti-militarista é uma visão essencialista da mulher como inerentemente pacífica, a qual não se sustenta na observação dos fatos históricos e na vontade que muitas mulheres demonstram em participar dessa organização. Por essa razão, constrói seu argumento de forma a primar pelo equilíbrio nas relações de gênero na instituição, possibilitando que mais mulheres adentrem as forças e sigam suas carreiras em um ambiente amigável ao gênero.

Nesse ambiente, o processo de revisão dos valores é mais complexo, “uma batalha monumental, para dizer o mínimo”<sup>21</sup>, em virtude do constante reforço de binarismos e da necessária revisão cultural. Até o momento em que as forças e seus comandantes voluntariamente endossem a diversidade social e o pluralismo, e reduzam as políticas e práticas excludentes, a mudança de paradigma dificilmente ocorrerá (DUNIVIN, 1997, p. 23, tradução nossa; DUNCANSON; WOODWARD, 2016).

Assim, a compreensão de gênero é essencial para propor soluções e promover mudanças. A fim de que a igualdade seja atingida, tanto as estruturas basilares quanto as atitudes que tornam as mulheres inferiores e subordinadas demandam alterações (HEINECKEN, 2002). Para isso, foi preeminente retomar a historicidade do gênero e a observação das mulheres como sujeitos históricos (SCOTT, 1988; TICKNER, 1992).

Gênero é, fundamentalmente, uma construção social, resultado de interações sociais e significados simbólicos. Em segunda medida, é uma expressão de poder promotora de hierarquias baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos<sup>22</sup>. Na política o gênero ordena o pensamento, ao passo que as estruturas sociais selecionam e valoram características a partir de sua associação com a masculinidade e a feminilidade, afetando, em última instância, as vidas de mulheres e homens e de toda a sociedade (SJOBORG, 2011; STACHOWITSCH, 2012).

Na vida cotidiana, o gênero é a adequação da conduta dos indivíduos às concepções socialmente presumidas como atitudes apropriadas para cada sexo e das características que se entende dever possuir. O sexo, por sua vez, é um critério biológico acordado pela sociedade para classificar machos e fêmeas, por meio da tipificação cromossômica ou pelos órgãos genitais (WEST; ZIMMERMAN, 1987).

Tendo em vista serem um produto da interação social, constantemente as relações entre seres humanos produzem gênero<sup>23</sup> ao criar diferenças entre meninas e meninos, homens e mulheres, alocar o poder e distribuir os recursos.

---

<sup>21</sup> “a monumental struggle, to say the least”.

<sup>22</sup> Gênero é diferente de sexo, uma vez que o último diz respeito ao pertencimento às categorias homem/mulher, macho/fêmea (SJOBORG, 2011).

<sup>23</sup> As autoras West e Zimmerman (1987) utilizam a expressão em inglês “*doing gender*”.

Assim, há o reforço sistemático dos arranjos hierárquicos e da dominação (WEST; ZIMMERMAN, 1987).

As organizações, embora inicialmente conceituadas como estruturas neutras, revelam em seus processos a produção do gênero por meio de práticas de exploração e controle, e de vantagens e desvantagens distribuídas conforme o sexo. Tais práticas podem ser observadas na divisão do trabalho, em que homens, em geral, ocupam os postos mais altos; na construção de símbolos de linguagem e vestimenta; nas interações, em que mulheres são recorrentemente interrompidas; na definição de trabalhos apropriados; e, na criação de estruturas hierárquicas hegemonicamente definidas<sup>24</sup> (ACKER, 1990; BRITTON, 2000).

Assente nesse entendimento, movimentos de mulheres ao redor do mundo tiveram um importante papel na busca por melhorias na condição feminina, ao exercerem pressão para que as organizações internacionais se comprometessem com o objetivo de atingir a equidade de gênero (ALVES; STEINER, 2017).

Os direitos fundamentais da população, expressos na Carta Internacional dos Direitos Humanos (1948), incluem a igualdade entre os seres humanos e o princípio da não-discriminação por sexo. Porém, temas como a violência sofrida pelas mulheres e as leis discriminatórias em relação à população feminina foram contemplados apenas na Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) (AFSHARIPOUR, 1999).

Aprovada, em 1979, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a CEDAW foi o recurso encontrado para promover os direitos das mulheres. Esse instrumento legal, em seus trinta artigos, aborda questões como a equidade feminina, os direitos da família e o acesso à educação e à saúde. Ela foi essencial para mobilizar atenção para temas pouco evidenciados, foi o tratado de direitos humanos mais ratificado, e o que mais recebeu reservas (TITUNIK, 2000). O seu sucesso ficou comprometido, contudo, por não ter sido completamente implementada pelos Estados signatários, muito em virtude da falta de mecanismos para tanto (AFSHARIPOUR, 1999).

No âmbito da ONU, a representação feminina foi mediada por organizações não governamentais (ONGs), as quais incorporaram demandas específicas das mulheres nos tópicos em debate. O feito foi visto como um grande sucesso do

---

<sup>24</sup> A hegemonia masculina, também, se expressa em normas e instituições que pretendem manter a autoridade dos homens sobre as mulheres (ALLISON, 2007).

movimento de direitos das mulheres (FRIEDMAN, 2003), porém não sem críticas ao passo que teria sido condescendente com a agenda masculinizada da Organização (WEST, 1999).

Anteriormente à CEDAW, a Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher foi realizada na Cidade do México, em 1975, e teve como principais resultados a criação do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e o Instituto Internacional de Treinamento e Pesquisa para a Promoção da Mulher (INSTRAW). Ademais, estabeleceu a Década da Mulher (1976-1985), durante a qual o tema da persistente discriminação contra as mulheres receberia atenção especial (CONFERÊNCIAS, s.d.).

A Segunda e a Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher foram realizadas respectivamente na cidade de Copenhague, em 1980, e Nairóbi, em 1985. Entre os principais tópicos da agenda estavam educação, oportunidades de trabalho e acesso à saúde. Ao longo das conferências aflorou-se a comunicação e a difusão de materiais, repercutindo em uma abordagem mais sofisticada da problemática feminina e estratégias de ação com maior visibilidade, ao estabelecer contato com representantes de governos e realizar grandes pronunciamentos públicos (FRASER, 1987).

Na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena, no ano de 1993, as mulheres eram numericamente significativas e pleiteavam por dois principais objetivos: gendrificar os direitos humanos e responsabilizar o Estado por ações de violência contra as mulheres, não apenas na esfera pública, mas principalmente no âmbito privado. Como resultado, o documento final da conferência dedicou toda uma seção para o tema dos direitos humanos das mulheres e incluiu recomendações para sua proteção (FRIEDMAN, 2003).

A violência perpetrada contra as mulheres foi tema de discussão, também, na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), reunida em Belém do Pará, no ano de 1994. Naquela oportunidade foi aprovada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, ou a Convenção de Belém do Pará. Essa Convenção considera a violência contra a mulher uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, em geral ignorada por uma sociedade marcada por relações de poder desiguais (BARSTED, 2006).

Salienta-se, porém, que o sucesso alcançado pelas defensoras dos direitos das mulheres, ao conseguir vocalizar demandas e pleitear um lugar de destaque, não se deu sem a objeção de diversos setores da sociedade. Os direitos das mulheres foram as questões mais contestadas nas conferências da ONU, na década de 1990 (CLARK; FRIEDMAN; HOCHSTELER, 1998 *apud* FRIEDMAN, 2003). Organizados em coalizões e sob a liderança do Vaticano, representantes de Estados religiosamente conservadores e de ONGs com propósitos semelhantes contestavam todas as propostas que fossem contrárias aos conceitos tradicionais de família (FRIEDMAN, 2003).

Na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, no ano de 1995, a atuação dos movimentos conservadores foi mais enfática, elaborando diversas ressalvas ao texto preparatório do documento final, o qual estaria em desacordo com a Lei Islâmica e não preservaria a estrutura familiar (BADEN; GOETZ, 1997 *apud* FRIEDMAN, 2003). Houve uma forte imposição de culturas nacionais fundamentalistas, que entendem os direitos das mulheres como uma ameaça externa às suas sociedades.

Não obstante as objeções, a IV Conferência ficou conhecida como “a maior e a mais importante delas” (VIOTTI, 2006, p. 148), sendo um de seus principais feitos o estabelecimento da Declaração e Plataforma de Ação. Nela está reunido os objetivos estratégicos e as ações necessárias para doze áreas prioritárias. Inova, ainda, ao empregar a noção de empoderamento e ter um enfoque transversal. A Declaração retira o foco da mulher e utiliza o conceito de gênero, essa alteração permite que sejam reavaliadas as estruturas sociais e as relações entre homens e mulheres culturalmente determinadas (VIOTTI, 2006).

Os resultados dessa conferência expuseram aquilo que o movimento feminista vinha debatendo ao longo da década de 1990 - a desconstrução da ideia de diferenças essenciais entre homens e mulheres. Essa lógica de pensamento foi consolidada na política de *gender mainstreaming*, a qual visa identificar como as estruturas ou instituições existentes causam ou ampliam as desigualdades e, a partir de então, redesenhá-las. O principal foco dessa política deixou de ser o indivíduo e passou a ser o sistema, ente responsável por perpetuar desvantagens (DUNCANSON; WOODWARD, 2016).

A proposição de *gender mainstreaming* visa solucionar as disparidades entre homens e mulheres e desafiar as estruturas sociais e políticas (GYA, 2007).

É uma estratégia com poder transformador, tanto de instituições quanto de processos políticos (DUNCANSON; WOODWARD, 2016). De acordo com a definição da ONU:

Uma perspectiva de gênero é o processo de avaliar as implicações para mulheres e homens de qualquer ação planejada, incluindo legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para tornar as preocupações e experiências das mulheres e dos homens numa dimensão integral da concepção, implementação, monitorização e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e societárias, para que mulheres e homens sejam igualmente beneficiados e a desigualdade não se perpetue. O objetivo final é alcançar a igualdade de gênero [...] Questões em todas as áreas de atividade devem ser definidas de tal maneira que as diferenças de gênero possam ser diagnosticadas - isto é, presunções de neutralidade de gênero não devem ser feitas (ONU, 1997, p. 1).

A inserção do componente feminino e da igualdade de gênero na agenda desafiou os paradigmas mundiais e abriu uma oportunidade para reflexão, indo além de uma simples melhoria do padrão já existente, para propor uma reconceitualização política, na qual a participação e a consulta aos grupos de mulheres, experientes e detentoras de conhecimento, integrasse a ação (GYA, 2007).

A busca por transversalizar o tema e conquistar novas abordagens fez com que o debate adentrasse, também, o campo da defesa. No ano 2000, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) iniciou a proposição de uma série de resoluções com a temática: mulheres, paz e segurança. Embora um amplo corpo de leis e acordos políticos tenha sido desenvolvido em relação aos direitos das mulheres antes de 2000, eram poucos os acordos internacionais que tratavam especificamente de mulheres e conflitos armados<sup>25</sup> (POPOVIC; LYYTIKAINEN; BARR, 2010).

Ou seja, a discussão sobre mulheres, paz e segurança tardou cinquenta e cinco anos para ser proposta (COHN; KINSELLA; GIBBINGS, 2004), e surgiu ao se verificar que os conflitos armados agravavam as disparidades entre mulheres e homens. Pela primeira vez, se reconheceu os distintos papéis experienciados pelas mulheres durante todas as fases de um conflito (POPOVIC; LYYTIKAINEN;

---

<sup>25</sup> Até aquele momento, apenas a Declaração sobre a Participação das Mulheres na Promoção da Paz Internacional e da Cooperação, aprovada em reunião plenária da Assembleia Geral da ONU, no ano de 1982, durante a Década da Mulher, fazia menção às mulheres.

BARR, 2010). Pontuou-se, em específico, que mulheres e crianças são o grupo mais afetado pelos reflexos da guerra, vítimas de violência sexual, excluídas dos processos de reconstrução e sem acesso às novas oportunidades (PAZ, s.d.).

No conjunto de resoluções, a Resolução 1325 foi a primeira iniciativa criada. Por meio de dezoito princípios ela encoraja os Estados Membros a aumentarem a representação feminina nos processos decisórios e em missões e a incorporarem uma perspectiva de gênero nas operações de manutenção da paz, mediante treinamentos e elaboração de acordos. Solicitam, ainda, medidas especiais para proteção contra a violência, com atenção ao estupro e outras formas de abuso sexual, responsabilizando os culpados, produzindo estudos e apresentando relatórios (CSNU, 2000).

No entanto, ao longo do processo de implementação, seu teor crítico inicial foi ofuscado por um direcionamento mais técnico. Tal fato gerou dificuldades para a integração das mulheres nas mesas de negociação e, principalmente, na realização de transformações políticas. Em virtude disso, outras resoluções foram demandas, cada qual com ênfase em uma temática.

Em 2008 foi aprovada a Resolução 1820, a qual se ateu à violência sexual como tática de guerra. A Resolução adota linguagem mais incisiva e destaca, por exemplo, a enorme brutalidade dos atos e a consternação pela persistência e sistematização das ocorrências. Por meio de dezesseis princípios, exige o fim por completo de todos os casos de violência sexual, a adoção de medidas para proteção dos civis e a execução de programas de capacitação, juntamente com uma política de tolerância zero. Destaca, ainda, a necessidade de processar os indivíduos responsáveis pelos atos e de se aplicar sanções aos Estados (CSNU, 2008).

A Resolução 1888, de 2009, mais extensa que as anteriores, estabelece vinte e nove pontos de forma a aprofundar o tema da violência sexual (CSNU, 2009a). No mesmo ano a Resolução 1889 é adotada e retoma a questão da participação de mulheres nos processos de paz. Solicita, nesse sentido, que estratégias sejam formuladas que contemplem formação apropriada, bem como a apresentação de relatórios com informações detalhadas (CSNU, 2009b).

No curso das iniciativas do CSNU para a agenda de mulheres, paz e segurança, foi adotada no ano de 2010 a Resolução 1960, que exigiu a formatação de compromissos e cronogramas precisos. Em 2013, outras duas

resoluções foram firmadas, a Resolução 2106 (visando combater a impunidade dos casos de violência sexual em conflitos armados) e a Resolução 2122 (que propôs maior interação entre o Conselho de Segurança e a sociedade civil e a transversalização da agenda para áreas afins). A Resolução 2242 foi estabelecida, em 2015, e deu ênfase à importância do empoderamento feminino no enfrentamento da violência (MRE, s.d.).

O último documento aprovado que compõe essa agenda foi a Resolução 2467, de 2019. Seu preâmbulo revela a preocupação com o lento avanço de iniciativas para eliminar a violência sexual em situações de conflito armado. Em trinta e sete pontos, reitera a exigência do fim imediato de todos os atos de violência sexual, a necessidade de elaboração de códigos de conduta que proíbam a violência, de planos concretos e de prazos a serem cumpridos, bem como reforços na legislação e a apresentação periódica de informes (CSNU, 2019).

Em síntese, aquilo que é central a essas resoluções pode ser condensado em “Três Ps”: participação, proteção e prevenção. A participação de mulheres nos processos de paz, seguido pela inserção de uma perspectiva de gênero em todas as atividades de prevenção de conflitos e, por fim, a proteção das mulheres em períodos de guerra e paz. As resoluções 1820, 1888 e 1889 adicionaram a esses princípios um quarto, que trata da acusação dos perpetradores de violência sexual baseada em gênero (POPOVIC; LYYTIKAINEN; BARR, 2010).

O quadro abaixo (Quadro 4) reúne as Resoluções do CSNU que conformam a agenda Mulheres, Paz e Segurança e que trouxeram a perspectiva de gênero ao ambiente da guerra.

**Quadro 4.** Marco Normativo Internacional

(continua)

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>ANO</b>	<b>TEMÁTICAS RELACIONADAS</b>
Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2000	Marco jurídico, político e histórico que reconhece a importância da participação das mulheres e a inclusão da perspectiva de gênero nas negociações de paz.
Resolução 1820 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2008	A Resolução identifica a violência sexual como uma ameaça a paz e a segurança internacional, a qual necessita de uma resposta. Reconhece a violência sexual como prática de guerra.
Resolução 1888 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2009	Fornece conhecimentos especializados e a melhora da coordenação para resposta da violência sexual associada a situações de conflito.

**Quadro 4. Marco Normativo Internacional**

(conclusão)

Resolução 1889 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2009	Estabelece indicadores mundiais, reitera a necessidade de aumentar a participação de mulheres e de incorporar a perspectiva de gênero em todos os processos de decisão, especialmente nas fases iniciais de consolidação da paz.
Resolução 1960 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2010	Sistema de responsabilidade fiscal para acabar com a violência sexual associada a situações de conflito. Elaboração de listas de agressores e informes anuais sobre suspeitos.
Resolução 2106 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2013	Estados Membros e entidades da ONU devem fazer mais para implementar os mandatos anteriores e combater a impunidade.
Resolução 2122 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2013	Estados Membros e entidades da ONU devem estabelecer um calendário de trabalho. Será feita uma avaliação do progresso na aplicação da Resolução 1325.
Resolução 2242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2015	Clama aos Estados Membros que avaliem suas estratégias e recursos para a implementação da agenda sobre mulheres, paz e segurança e reitera o chamado aos Estados para que velem por uma maior representação das mulheres em todos os níveis de decisão das instituições nacionais, regionais e internacionais.
Resolução 2467 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2019	Incentiva os Estados Membros que sigam intensificando esforços para documentar, combater e punir a violência sexual em situações de conflito armado.

Fonte: Elaborado pela autora.

A apreensão do conjunto de resoluções revela que, de forma recorrente, a mulher é apresentada como um sujeito de proteção, carente de intervenção de terceiros para salvaguardar sua própria segurança no meio internacional (SOTO; PARDO, 2016). Essa marcante vitimização das mulheres foi a maneira formal encontrada pelas instituições para angariar atenção ao tema e não subestimar os atos de violência sofridos por elas (SWAINE, 2009).

Todavia, tal abordagem delega ao Conselho de Segurança o papel tradicional de protetor, ao mesmo tempo que não promove a emancipação feminina. Em especial a Resolução 1820, perde o caráter progressista alcançado até aquele momento, ao ser redigida a portas fechadas, sem a consulta da sociedade civil (SWAINE, 2009).

Igualmente, ressalta-se que a perspectiva de *gender mainstreaming* adotada por esse conjunto de resoluções foi erigida sob a diferença entre homens e mulheres e não esteve atenta ao sistema de hierarquias já consubstanciado; ou seja, as mulheres foram valorizadas e impelidas a participarem dos processos de construção da paz, pois são diferentes: agem de forma conciliatória, tem maior

capacidade para controlar atitudes agressivas e possuem uma natureza gentil (VALENIUS, 2007).

O pressuposto para a mudança de paradigma é o de que, embora a presença de mulheres nas mais variadas instituições seja necessária para um equilíbrio de gênero, não é suficiente. A crença de que a desigualdade pode ser superada com a participação equânime de mulheres e homens no processo de tomada de decisão esconde parte fundamental do problema. Essa suposta igualdade ignora a presença de relações de poder que contribuem para a opressão feminina. Em outras palavras, as estruturas permanecem intactas com uma simples adição de mulheres (CHARLESWORTH; CHINKIN, 2000).

Para que a perspectiva de gênero deixe de ser um ideal normativo e adentre a política outras ações são necessárias, como: capacitações em gênero, consultas sobre as consequências das políticas nas vidas de mulheres e homens, uso de uma linguagem sensível ao gênero, geração de estatísticas desagregadas e, fundamentalmente, a rotinização das práticas promotoras da igualdade de gênero (HENDRICKS; HUTTON, 2008; TRUE, 2010).

Portanto, desde o ano 2000 a comunidade internacional acompanha a emergência e a evolução de um marco normativo, porém sem observar, na prática, a implementação dessas diretrizes (BARROW, 2016; SWAINE, 2009). Por vezes, normatizar uma ideia gera consequências adversas, ao estagnar a luta e estabelecer um novo padrão de dominação (TRUE, 2010). Em suma: a assinatura e a adoção de resoluções não colocaram fim à discriminação sofrida por mulheres no ambiente militar (MACKENZIE, 2013).

A efetivação das mudanças está diretamente atrelada aos interesses das elites políticas e sua relação com os líderes militares; é o resultado dessa interação que diz se atuarão de forma a aumentar a equidade ou se manterão os privilégios (STACHOWITSCH, 2012). E, nem sempre partidos políticos e forças armadas possuem vontade política para introduzir a questão na agenda<sup>26</sup>, da mesma forma as organizações de mulheres e a mídia também demonstram baixo interesse pela temática.

De acordo com Winton (2000) a complexidade da mudança militar relaciona-se, por um lado, com as forças externas da estrutura política e social e,

---

<sup>26</sup> Foi o que encontrou Carreiras (2002) ao analisar o caso português.

por outro, com as características e valores da instituição. A natureza conservadora de ambos os sistemas favorece a manutenção do *status quo*, com isso mudanças marginais são mais propensas, do que mudanças sociais profundas. Para Dunivin (1997) mudanças incrementais são fruto de pontos de vistas conflituosos ainda não resolvidos.

Portanto, uma mudança de paradigma deve ter como foco a capacitação dos líderes, responsáveis por implementarem e reforçarem as políticas e práticas; pois, enquanto os superiores hierárquicos não alterarem suas atitudes e valores, não serão capazes de controlarem o comportamento e as ações dos demais membros da organização. Paralelamente, os civis são responsáveis por monitorarem a implementação das políticas, a ausência de uma supervisão civil pode fazer com que lideranças militares resistentes constringam a mudança social (DUNIVIN, 1997).

Não obstante a atitude de indiferença para com a temática (CARREIRAS, 1999; 2002), muitos acadêmicos vêem a instituição militar como um potencial local para transformação da cultura de gênero, haja vista a centralidade que a organização possui na construção do Estado (SILVA, 2008) e a importância que ela caminhe na mesma direção e conjuntamente com a sociedade a qual defende (DUNIVIN, 1997).

### 3 METODOLOGIA

A produção científica social brasileira nas últimas décadas revela uma carência de rigor metodológico. As duas principais estratégias<sup>27</sup> de pesquisa, qualitativa e quantitativa, são pouco e mal utilizadas, em um recorrente privilégio pela teoria em detrimento dos aspectos empíricos (CANO, 2012; NEIVA, 2015).

Em pesquisas quantitativas privilegia-se uma mensuração precisa do fenômeno, que permita sua comparação. No entanto, nem sempre é possível ou aconselhável lidarmos com a lógica inferencial da análise estatística em ciências sociais (REZENDE, 2011). Embora, a pretensão por generalizar os achados para outros indivíduos, grupos ou situações esteja presente em ambas as estratégias, a pesquisa qualitativa esforça-se por apresentar uma compreensão mais aprofundada da realidade (CANO, 2012).

A distinção ocorre, fundamentalmente, devido à abordagem eleita para compreensão do fenômeno. Por um lado, existem pesquisas em que as explicações se propõem a responder por que determinadas causas têm resultados específicos, ou seja, se focam nas “causas dos efeitos”. Para tanto, utilizam análises do tipo *path dependence* e estratégias como o *process-tracing*, e aplicam a lógica de condições necessárias e suficientes. Por outro lado, há aquelas que visam produzir explicações para os “efeitos das causas”, a partir da estimação do efeito médio das variáveis independentes, nesses casos recorrem a técnicas estatísticas como a análise de regressão (MAHONEY, 2010; REZENDE, 2011).

Tal distinção foi propulsora de uma virulenta disputa na ciência política, hoje em dia arrefecida, entre a pesquisa mecanística e a pesquisa covariacional. Isso se deu em decorrência da crença dos argumentos covariacionais serem mais confiáveis vis-à-vis os mecanísticos, os quais seriam especulativos. Adicionado a isso há a contraposição entre duas lógicas de pesquisa: bayesiana e frequentista. A primeira privilegia o conhecimento prévio, enquanto a segunda aplica modelos para predições (GERRING, 2008; GERRING, 2010).

Almond (1988) ilustrou a contenda por meio de um grande refeitório. As mesas periféricas e mais visíveis estariam ocupadas, em um extremo, por

---

<sup>27</sup> Elege-se tratar aqui como estratégias e não métodos, conforme proposto por Cano (2012), por entender que as bases epistemológicas de ambas são comuns, ao pretenderem gerar conhecimento válido para dilemas centrais, independente de quantificar ou não as mensurações. A quantificação é um processo secundário, uma ferramenta que pode vir a ser utilizada.

estatísticos e experimentalistas e, no outro, por aqueles que valoram a vivência e a história, cada qual carregando consigo sua concepção de ciência política adequada e protegendo suas fraquezas. Não obstante, no centro se localizaria a maioria dos cientistas políticos, bastante desconfortáveis em terem de optar por um dos polos; ali haveria uma grande cafeteria, eclética e aberta, lugar em que, para o autor, a história da ciência política, de fato, nos conduz.

Afinal, “a nova metodologia cobre um grande espectro de procedimentos para gerar inferências descritivas e causais válidas”<sup>28</sup> (MAHONEY, 2010, p. 122, tradução nossa); ou seja, a produção de inferências causais relevantes na pesquisa qualitativa não ocorre apenas ao emular a lógica estatística. A escolha de um determinado desenho de pesquisa deve estar preocupada com a produção de explicações convincentes (REZENDE, 2011).

Assim, estudos voltados para fenômenos singulares e que visam maior especificidade na explicação - inserindo o papel das instituições e atores, além da interferência do contexto e das escolhas -, não podem ser adequadamente desenvolvidos por técnicas quantitativas. Eles requerem, ao contrário, desenhos capazes de capturar tais particularidades, como aqueles elaborados por técnicas qualitativas (REZENDE, 2011).

O uso de estudos de caso é uma alternativa viável. Existem dois principais tipos de estudo de caso: o estudo de caso único, que pode ser aplicado quando pretende-se testar uma teoria, analisar uma circunstância rara/exclusiva ou um caso típico/representativo ou, ainda, estudar um fenômeno até então não acessado pela ciência. E, um segundo tipo que realiza uma análise sistemática de casos, verificando hipóteses concorrentes, a fim de desenvolver novas teorias e generalizar situações (YIN, 2015).

A escolha por estudos de caso múltiplos é, geralmente, mais desafiadora, ao passo que é um estudo mais amplo, o qual contempla mais variáveis e permite comparações (YIN, 2015). Realizar comparações estruturadas consiste em analisar diferentes casos pautados por conceitos teóricos comuns, optando pela

---

<sup>28</sup> “The new methodology covers a broad range of procedures for using concepts and comparisons to generate valid descriptive and causal inferences”.

via dos casos que são mais semelhantes entre si, ou daqueles que são menos semelhantes, a partir da Lógica de Mill<sup>29</sup>.

De maneira geral, são vantagens dos estudos de caso: identificação de novas variáveis ou hipóteses, teste e refinamento das já existentes, exame dos mecanismos causais nos casos individuais, construção de explicações históricas detalhadas e com profundidade analítica, análise de relações causais através de generalizações (KACOWICZ, 2004) e capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências (YIN, 2015).

No campo empírico da ciência política, em especial, em sua subárea relações internacionais, há uma crescente tendência por pesquisas qualitativas que empreguem estudos de caso. Isso ocorre porque os principais tópicos de pesquisa do campo são fenômenos complexos, pouco frequentes e pouco estruturados. Com isso, a modelagem formal e os testes estatísticos são incapazes de captar sua completude (BENNETT; ELMAN, 2007).

Os estudos em profundidade são mais adequados para uma aproximação da realidade com maior eficiência, o intenso estudo de um, ou poucos casos, permite inovar no desenvolvimento de conceitos, para além de serem mais focados, mediante uma capacidade pouco usual de ver o geral no particular (BENNETT; ELMAN, 2007).

Atentos às causas das consequências, os pesquisadores deixam de lado as variáveis independentes, intervenientes e dependentes para dar lugar às condições explicativas - necessárias e/ou suficientes (AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2016). O processo e os distintos caminhos para se chegar ao resultado também ganham ênfase.

Contudo, ao conferir dinamicidade aos modelos lineares e estáticos, são geradas algumas questões metodológicas, a exemplo da endogeneidade, termo cunhado para quando a causa influencia o resultado e vice-versa. Muitas vezes, essa situação é reflexo de uma seleção enviesada de casos, que pode se agravar quando se tem uma escolha intencional (não-aleatória) dos mesmos (BUTHE, 2002; REZENDE, 2011).

---

<sup>29</sup> Em uma comparação de casos mais semelhantes os casos devem ser os mais similares possíveis em tudo menos em uma variável independente (VI) e diferirem em seus resultados. Logo, a diferença nas VIs é motriz dos resultados diferentes. Em um desenho menos semelhante, os casos são diferentes em tudo menos em uma das VIs, e compartilham a mesma variável dependente (VD). Assim, a única VI comum pode ser uma evidência para a VD. Uma ferramenta para ambas as lógicas é o rastreamento de processo (BENNETT; ELMAN, 2007).

Enfrentam, ainda, o dilema do regresso ao infinito; ou seja, não se estabelece um ponto final e, por isso, as questões não se encerram (semelhante ao que ocorre no círculo tautológico, quando cada estágio do argumento remete à fase anterior). Nenhuma informação nova é acrescentada, ao contrário, argumenta-se sobre aquilo que já estava posto (PIERSON, 2000; KACOWICZ, 2004).

Outrossim, comumente, incorrem no “problema fundamental da inferência causal”, resultado da presença de muitas variáveis e poucos casos, o que compromete o teste de hipótese. Problema que é minimizado, apenas, com o aumento do número de observações. Deparam-se, também, com a pouca clareza das alegações, dado a atribuição de muitas características (HOWLETT; RAYNER, 2006; REZENDE, 2011)

Preza-se, então, por uma seleção consciente e eficiente dos casos<sup>30</sup>, em que os pesquisadores explicitem os critérios adotados e tenham amplo conhecimento sobre o caso selecionado (MAHONEY, 2012). Afinal, se o que se pretende explicar são processos, isolá-los dos demais acontecimentos limita a compreensão, ao passo que os demais eventos pertencem a uma mesma estrutura mais ampla (BUTHE, 2002).

O modelo de *path dependence* é uma alternativa quando se pretende apreender toda a complexidade de um fenômeno. Ele se baseia no uso de eventos passados inertes para a compreensão dos eventos recentes contingenciais. Com essa ferramenta, a causalidade é verificada através de uma análise criteriosa e sequencial dos fatos, com destaque para os seus “pontos de virada”, que permitem avaliar os efeitos dos agentes impulsionadores (HOWLETT; RAYNER, 2006).

Não se prevê a existência apenas de percursos unidirecionais. São contempladas, também, as reversões na trajetória. Ao mesmo tempo em que os resultados históricos são acidentais, eles estão firmemente lastreados por acontecimentos passados, o que evidencia o papel dos eventos temporalmente mais distantes na modelagem dos mais recentes.

Na versão de Pierson (2000), no entanto, a lógica dos retornos crescentes assevera que um caminho, ao ser escolhido, se torna a direção mais recorrente.

---

<sup>30</sup> Nesse momento, técnicas quantitativas podem ser utilizadas como uma estratégia em prol das análises qualitativas, a exemplo dos pontos fora da curva (*outliers*) visualizados em regressões, os quais podem ser explorados de forma mais atenta em estudos de caso (MAHONEY, 2010).

Assim sendo, conjunturas históricas particulares têm consequências duradouras: sejam eles pequenos ou grandes eventos, a depender do momento em que ocorrem, possuem alcances expressivos.

A noção dos retornos crescentes possui como base as causas históricas, e foram elas que, em um momento original, definiram determinados padrões de ação continuamente reproduzidos a partir de então. Nesse cenário, as conjunturas críticas são as condições necessárias para os resultados atuais. Entretanto, salienta-se que um mesmo evento pode gerar efeitos distintos, a depender da sequência de acontecimentos (PIERSON, 2000).

Dessa maneira, o modelo de *path dependence* pode ser empregado na identificação dos pontos críticos, nos quais uma decisão teve de ser tomada, ou na ramificação de pontos em uma escala longitudinal (GEORGE; BENNETT, 2005). No entanto, ele não é capaz de acessar em que medida os resultados estão ligados às escolhas tomadas ao longo do caminho; para isso a lógica dos mecanismos é mais apropriada.

Sendo assim, a despeito de argumentos teóricos formais a formulação de relações lógicas ocorre, também, mediante a especificação de mecanismos. Os mecanismos ganham destaque na construção de afirmações. Ricos em detalhes, eles tornam os processos mais tangíveis e menos fragmentados (BUTHE, 2002).

Um mecanismo é definido como a trajetória causal ou o processo, no qual um fato de interesse influencia o resultado, porém para que atue deve ser operacionalizado. Logo, os mecanismos possuem manifestações físicas, tanto na forma de entidades (pessoas, organizações, sistemas), quanto como atividades/ações realizadas por tais entidades (BEACH; PEDERSEN, 2019)<sup>31</sup>.

Assim, uma explicação orientada por um mecanismo deve proceder uma completa descrição do contexto, mesmo que tal pretensão seja de difícil realização em virtude da quantidade de mecanismos adicionais que possam compor a análise (GERRING, 2010). Mecanismos adicionais podem ser omitidos conscientemente, como parte da função do pesquisador qualitativo, ao qual compete avaliar de forma crítica e seletiva os processos que explicam o fenômeno, ou inconscientemente (REZENDE, 2011).

---

<sup>31</sup> Gerring (2010, p.1514) fornece um exemplo, embora saliente ser bastante atípico nas ciências sociais. De acordo com a teoria da extinção dos dinossauros, o fenômeno teria sido resultado de uma colisão cósmica. Assim, estando essa hipótese correta, implicações observáveis poderiam ser encontradas tal como partículas de irídio (elemento comum nos meteoros e raro na terra).

Frisa-se, ainda, que mesmo em estudos aprofundados, as generalizações são possíveis se bem especificadas, ao determinar quais são os elementos exclusivos do caso e quais deles ocorrem em outros eventos (BUTHE, 2002). A credibilidade das explicações fica a cargo da atenção que se confere à interação entre o mecanismo e o contexto, visto que os efeitos causais dependem dessa interação. Afinal, isoladamente os mecanismos não produzem resultados, eles são responsáveis por nos contarem como as coisas acontecem e porquê estão relacionadas (FALLETI; LYNCH, 2009).

Os pesquisadores, ao proporem o estudo de mecanismos, se assemelham a detetives, pois conduzem suas investigações a partir de um resultado a ser explicado e diferentes caminhos/teorias para sua conclusão (MAHONEY, 2012). Isso faz da técnica um empreendimento altamente dedutivo<sup>32</sup>, pautado por aquilo que podemos intuir de determinada situação (GERRING, 2008).

Isso não significa dizer que os mecanismos possam ser aplicados apenas em contextos micro. Tal lógica pode ser empregada, também, na macroestrutura. Tampouco que estão, exclusivamente, associados a um método particular, já que é possível observar o seu uso em diferentes esferas da ciência social e permite elucidar teorias, identificar por quais e quantas maneiras a causa se relaciona com o resultado e adentrar a caixa preta da causalidade (GERRING, 2008). Na próxima seção trataremos de uma das técnicas concebidas a partir da lógica mecanística.

### **3.1 *Process-tracing*: o estudo aprofundado de um caso**

O *process-tracing* estrutura-se em torno de uma sequência temporal, perante a qual o principal objetivo é localizar evidências que elucidem o encadeamento dos eventos mapeados para se explicar o fenômeno em um contexto histórico específico. A coletânea de evidências permite aos estudiosos elaborarem conclusões sobre a adequação ou não de uma determinada

---

<sup>32</sup> Um argumento dedutivo é aquele em que a verdade das premissas garante a verdade da conclusão. O modelo é dedutivo, pois o resultado é uma necessidade lógica, assumindo a verdade das premissas. O modelo indutivo é usado quando a verdade das premissas não garante a verdade das conclusões. As premissas produzem uma predição probabilística sobre a ocorrência de um evento. Esse modelo requer que o especialista realize uma grande generalização (MAHONEY, 2012).

explicação (BENNETT; ELMAN, 2007; BEACH; PEDERSEN, 2013; AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2016).

A estratégia de mapear as fases de um processo faz uso dos mecanismos como principal recurso para conectar a causa ao resultado e identificar as razões de sua emergência. Está atenta, também, ao contexto - contextos distintos podem gerar resultados distintos, mesmo quando os mecanismos são os mesmos. O contexto é, então, necessário para o funcionamento do mecanismo. Ou seja, embora ele não realize nada, sua ausência não permite que a causa produza o resultado (BEACH; PEDERSEN, 2013; AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2016).

Esse raciocínio estimula o investigador a considerar caminhos alternativos através dos quais o resultado pode ocorrer e oferece a possibilidade de mapear uma ou mais causas potenciais consistentes. É durante o delineamento do processo que a lista de potenciais causas é reduzida, e a identificação da causação fica à cargo da descoberta de indícios de um mecanismo hipotético em um determinado conjunto de casos (BENNETT; ELMAN, 2007).

Sendo assim, ao conectar uma causa a um determinado resultado por meio de um mecanismo, o achado está restrito àquele caso particular, aumentando a validade interna do estudo, ao mesmo tempo que sua capacidade de generalização fica comprometida (BEACH; PEDERSEN, 2019).

Por tratar-se de um estudo aprofundado de um caso, as avaliações das evidências são feitas a partir da contraposição entre as expectativas e o que de fato foi deixado de rastro pelo mecanismo; este, uma vez encontrado, aumenta a confiança na teoria proposta. As análises são feitas em termos probabilísticos, então sempre haverá um grau de incerteza nas inferências (BEACH; PEDERSEN, 2019).

A busca por evidências é feita ao longo do tempo e dentro da unidade de variação, por meio de uma criteriosa pesquisa empírica e uma ampla gama de fontes (tais como documentos, arquivos, notícias, histórias secundárias, biografias e entrevistas), que conferem uma vantagem em pesquisas de caráter exploratório (GERRING, 2004, BENNETT; ELMAN, 2007). A falta de dados ou teoria resulta em explicações gerais, ao invés de um rastreamento detalhado.

A técnica possui algumas variantes, e a mais simples delas assume a forma de uma narrativa aprofundada sobre como um evento ocorreu. Em sua forma mais analítica, ao menos uma parte da narrativa está acompanhada por hipóteses

causais explícitas e específicas (BENNETT; ELMAN, 2007). Cada uma das variantes é utilizada de acordo com o propósito da pesquisa, assim temos:

**Quadro 5. Variantes do *Process-tracing***

VARIANTES	USOS
Teste da Teoria ( <i>Theory-testing</i> )	(1) Conhecemos causa (C) e resultado (R); (2) acreditamos que há uma conexão entre C e R; (3) acreditamos saber o que os conecta.
Construção da Teoria ( <i>Theory-building</i> )	(1) Conhecemos C e R e acreditamos que há uma causa que os conecta; (2) Conhecemos R, mas não conhecemos C; (3) não sabemos o que conduz C a R.
Explicando Resultado ( <i>Explaining Outcome</i> )	(1) Conhecemos R (e ele é interessante), mas não conhecemos C; (2) nos interessa explicar por que R acontece (incluindo todos os fatores que contribuíram).

Fonte: Elaborado pela autora com base em CDI (2015).

Depreende-se, então, que em todos os tipos de *process-tracing* o pesquisador já conhece o resultado antes de iniciar a análise. Eles se distinguem pelo fato de que no último tipo, ao explicar um resultado, os achados são relevantes exclusivamente para aquele caso, já nos dois primeiros o rastreamento permite encontrar mecanismos que sejam generalizáveis para outras situações similares (CDI, 2015).

Considerando que já se conhece o resultado, o exame dos eventos na sequência temporal pode ser tanto dedutivo quanto indutivo. A forma indutiva revela processos causais potenciais não teorizadas a princípio. Já na dedutiva, a teoria proposta sugere quais eventos deveriam ocorrer, caso ela esteja correta (BENNETT; ELMAN, 2007).

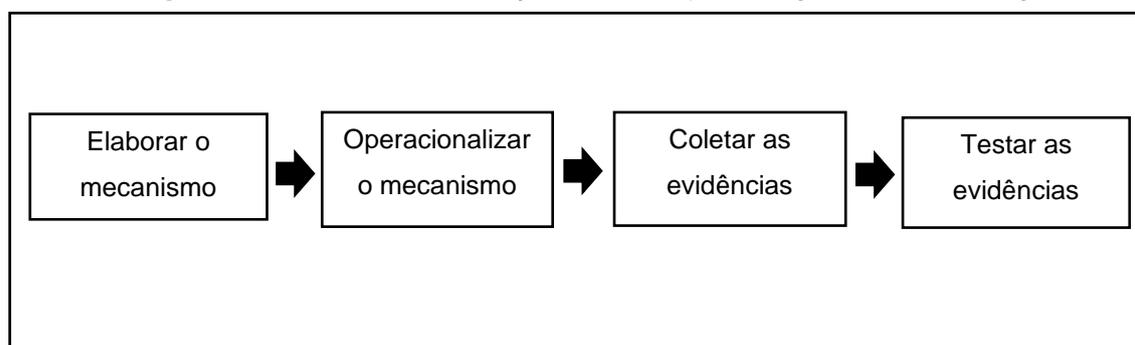
Nessa última forma o analista desenvolve um esquema inicial e, a seguir, parte para a busca intencional dos dados. Tendo em vista que o pesquisador especifica antes quais são as evidências favoráveis e contrárias à sua hipótese, se presume que seja uma inferência robusta (MAHONEY, 2012).

Assim, o *process-tracing* é capaz de identificar possíveis caminhos para o resultado, realizar inferências causais com poucos casos, ou apenas um, além de ser especialmente útil na obtenção de uma explicação para os casos desviantes, enriquecendo uma teoria geral.

Contudo, dois de seus limites são: (i) é necessário estabelecer um caminho causal ininterrupto para que haja uma sustentação forte à inferência causal - a indisponibilidade de dados ou a indeterminação das teorias geram conclusões apenas provisórias; (ii) é possível que haja mais de um mecanismo causal consistente ao conjunto de evidências – é difícil distinguir se as explicações alternativas são complementares ou se uma delas é a causal e as outras são espúrias<sup>33</sup> (BENNETT; ELMAN, 2007).

A correta execução da técnica e a realização dos testes minimizam as possíveis incongruências, e por essa razão é importante percorrer as etapas conforme elas foram elaboradas. A figura abaixo (Figura 1) ilustra os passos:

**Figura 1.** Etapas para Execução do *Theory-Testing Process-Tracing*



Fonte: Elaborado pela autora.

Em conformidade com a figura, o primeiro estágio da análise consiste na elaboração do mecanismo a ser testado, ou seja, relatar todo o percurso que conduz a causa ao resultado, com atenção para a especificação de todas as entidades envolvidas e atividades desempenhadas por cada uma delas (CDI, 2015).

Em seguida, passa-se a operacionalização do mecanismo, nessa etapa visa-se identificar quais são as evidências (manifestações observáveis) para cada uma das conexões causais, que possibilitem sustentar a ocorrência do mecanismo. Tais evidências assumem diversos tipos: são desde materiais empíricos (entrevistas, atas de reunião), de contagem (estatísticas), sequenciais (ordem cronológica dos eventos) até propriamente os rastros deixados pelas entidades ou atividades (ocorrência de eventos específicos) (CDI, 2015).

<sup>33</sup> Para Mahoney (2010) a incapacidade de se determinar qual dos múltiplos mecanismos conecta a causa ao resultado é um grande limitador da técnica, o que a torna uma ferramenta descritiva e um passo inicial da análise causal.

Uma vez determinado que tipo(s) de dado(s) o pesquisador deve buscar, inicia-se a terceira fase, na qual procede-se a coleta de evidências, primárias e secundárias, para cada parte do mecanismo. Em seguida, testes são aplicados para acessar a força inferencial de determinada evidência. Os dois principais testes são: *smoking gun* e *hoop test*. Ambos os testes estão baseados nos princípios da certeza e da unicidade<sup>34</sup> (CDI, 2015).

A aplicação dos testes tem como intuito descobrir o quanto uma dada observação afeta sua crença teórica inicial. Muitas observações têm pouco ou nenhum efeito sob as crenças iniciais. Porém, por vezes, um fato novo é capaz de minar uma teoria ou ser determinante para a sua comprovação. A avaliação está sujeita, então, ao peso das crenças iniciais. É por isso que previsões ousadas sobre processos improváveis possuem maior valor do que previsões seguras sobre processos que rotineiramente ocorrem (MAHONEY, 2010).

De forma geral, no *hoop test* uma evidência deve estar presente para a hipótese ser válida. Falhar em um *hoop test* elimina a hipótese, porém passar em um *hoop test* não confirma a hipótese. O *smoking gun*, ao contrário, estabelece que se uma evidência estiver presente, a hipótese é válida. Passar no teste contribui para a hipótese, porém falhar no teste não a elimina (MAHONEY, 2012).

Ou seja, passar em um *hoop test* é necessário para a validade de uma hipótese, porém não é suficiente para confirmá-la. Se o analista conseguir demonstrar que uma das partes do mecanismo não está presente, depreende-se que a causa ou o resultado não ocorreram por ausência de uma condição necessária<sup>35</sup>. Sendo assim, passar em um *hoop test* pode ser um sinal positivo, principalmente quando o teste é exigente. A dificuldade em se passar no teste está diretamente relacionada com a frequência em que a condição necessária aparece. Se ela estiver sempre presente, o teste é trivial e a hipótese irá passar facilmente, por outro lado, se a condição for rara, o teste é difícil (MAHONEY, 2012).

No caso de um *smoking gun test* passar é suficiente, mas não é necessário para validar a hipótese. Falhar não elimina a possibilidade de que o mecanismo tenha ocorrido, embora conte substancialmente contra ele, a depender da

---

<sup>34</sup> O princípio da certeza trata daquilo que devemos encontrar e tem o poder de desconfirmar a evidência. Já, o princípio da unicidade é relativo a outras explicações plausíveis e tem, portanto, o poder de confirmar a evidência (BEACH; PEDERSEN, 2019).

<sup>35</sup> Se X é necessário para Y, ele também é necessário para todos os mecanismos intervenientes.

dificuldade do teste. Dessa forma, ao se questionar sobre a presença dos mecanismos o analista pode, alternativamente, identificar um mecanismo que seja necessário para o resultado; assim, se a causa é necessária ao resultado, também será para o mecanismo<sup>36</sup> (MAHONEY, 2012).

Entretanto, em muitos casos, pode ser inviável realizar testes robustos e/ou formular um argumento dedutivo completo. Nesses casos são aplicados testes probabilísticos, conhecidos como *straw in the wind*, que são testes auxiliares e não decisivos. Utilizados apenas com o intuito de eliminar hipóteses rivais, são fracos e não demandam um alto conhecimento do analista (COLLIER, 2011).

Em contrapartida, há o teste duplamente decisivo responsável por confirmar a hipótese e eliminar todas as outras, com alto nível inferencial. Contudo, eles são extremamente raros nas ciências sociais que, em geral, necessitam combinar vários testes para que juntos possam alcançar o mesmo nível (COLLIER, 2011).

Destarte, o *process-tracing* empreende esforços na busca por dados que possibilitem a realização de testes fortes, ao mesmo tempo que utiliza o conhecimento de generalizações pré-existentes para elaborar tais testes (MAHONEY, 2012). Assim, tendo em vista o grau de subjetividade que os testes oferecem, é fundamental que o pesquisador adote total transparência na pesquisa e apresente suas fontes, viabilizando a replicação, também, na pesquisa qualitativa (BENNETT; ELMAN, 2007).

Do exposto depreende-se que o uso do *process-tracing* difere, em grande escala, das análises quantitativas convencionais, bem como seus achados são capazes de suplementar, em alguns casos, aqueles encontrados pela pesquisa quantitativa (o inverso também é verdadeiro). Por conseguinte, são aliados na compreensão dos fenômenos, e não ferramentas concorrentes (MAHONEY, 2010).

### 3.2 Procedimentos adotados na pesquisa

A pesquisa ora apresentada adotou como estratégia empírica a técnica do *process-tracing*, e teve como principal pretensão aplicá-lo com rigor. Isso possui

---

<sup>36</sup> Responder se X é necessário para M pode ser mais fácil do que se X é necessário para Y. Isso porque X e M estão mais próximos no tempo, são conectados mais facilmente (MAHONEY, 2012).

especial importância ao se considerar que é frequente, na academia, trabalhos com uma perspectiva de gênero serem criticados em razão de uma não cientificidade e/ou incapacidade de produção de um conhecimento racional (HOLLAN; RAMAZANOGLU, 2002).

Sejam tais críticas adequadas ou não, em decorrência disso muitos estudos nessa área são marginalizados e tratados como intelectualmente inferiores aos modelos existentes de produção. Como forma de evitar esse isolamento duas são as opções: validar as hipóteses através de métodos científicos já existentes; ou, propor outros critérios para justificar o conhecimento produzido (HOLLAN; RAMAZANOGLU, 2002). Essa tese buscou percorrer o segundo caminho.

O estudo optou por abordar as estruturas sociais, as instituições e o Estado, sem, no entanto, ignorar os efeitos da cultura. Focou na instituição por entender que a estrutura material é essencial à existência dos corpos (HOLLAN; RAMAZANOGLU, 2002).

Para tanto, diante de inúmeras estratégias possíveis, essa tese escolheu propor e elucidar um processo através de um mecanismo causal que fosse capaz de responder à pergunta: o que explica a ausência de políticas de gênero nos documentos oficiais da defesa brasileira?

Tendo em vista a prévia exploração da literatura, que trata a defesa e as questões de gênero e a incompatibilidade das explicações propostas<sup>37</sup> com o caso brasileiro, aventou-se a possibilidade de uma nova causa, ainda não estudada, ser a responsável pelo resultado. Assim, a proposição causal a ser verificada afirma: a ausência do gênero na política de defesa brasileira é resultado, também, da influência militar na política.

Diante disso, um primeiro capítulo, teórico e conceitual, apresenta os resultados de estudos sobre a área de defesa, em especial, a sua interrelação com a política pública. Para tanto, a coleta do referencial não se restringiu a uma gama de periódicos, haja vista a escassez de publicações. Nesse sentido, os limites da busca foram ampliados; conquanto, ainda assim foi possível observar um viés na seleção das pesquisas, no que tange à sua delimitação geográfica, o

---

<sup>37</sup> Recordam-se algumas delas: i) influência exercida por mulheres quando em posições de chefes de Estado; ii) elaboração de um PNA em resposta a Res. 1325; iii) crescente profissionalização das forças armadas, processo embasado, entre outros, no fim da conscrição obrigatória.

que de forma não intencional acaba por colaborar na pretensão de contextualizar o caso brasileiro (na segunda parte).

Ainda no primeiro capítulo, emprega-se a técnica de análise global para leitura e apresentação dos textos das resoluções internacionais que conformam a agenda mulheres, paz e segurança, tendo em vista a importância da mesma para o avançar dos estudos de gênero na defesa.

A segunda etapa da pesquisa empreende a delimitação do caso, a partir de sua contextualização. Ciente da importância do escopo para a operação do mecanismo, são apresentados os principais atores da defesa brasileira. Para tanto, a estratégia de pesquisa associa estudos anteriormente produzidos (livros, artigos, teses e dissertações), a uma intensa busca por dados em fontes primárias (leis, decretos, relatórios anuais, notas taquigráficas, atas de reuniões) que aprimorem a compreensão do caso brasileiro.

A Constituição Federal (CF) brasileira, de 1988, é, portanto, a principal base para identificação das atribuições de cada um dos atores da defesa. A partir dela são analisados elementos mais específicos do modo como as instituições se organizam, como distribuem as funções, como são compostas (com particular atenção para a formação profissional e a distribuição de gênero), e as atividades realizadas. Embora muitos dos dados estejam disponíveis nas páginas eletrônicas das instituições, a Lei de Acesso à Informação foi fundamental para a coleta das informações.

Igualmente, faz parte do contexto a participação das mulheres brasileiras nas Forças Armadas. Para isso foram compiladas leis fundamentais para as mulheres no Brasil, realizou-se um levantamento das principais organizações da sociedade civil feministas e suas missões, e foi verificada a atuação de um grupo de mulheres associado à instituição militar, mediante o acompanhamento de sua página em uma rede social (Facebook), a partir da qual foram mapeados os principais tópicos de interesse. Para mais, reconstruiu-se o processo histórico de entrada e conquista de direitos das mulheres na instituição militar, com especial enfoque para os fatos mais recentes.

O conhecimento do contexto fornece a sustentação necessária para a elaboração do mecanismo causal (parte três, empírica), que inicia pela definição da causa e do resultado. Assim, a influência militar (causa) é entendida, principalmente, a partir da concepção das prerrogativas militares. Erige-se uma

tabela com vistas a atualizar os achados dos autores dessa corrente, aprofundando, em sequência, a análise de cada uma das prerrogativas.

No que tange a ausência de políticas de gênero na defesa (resultado), essa é razoada a partir do seu oposto; isto é, são verificadas as políticas de gênero existentes em diferentes países da América do Sul com o intuito de ilustrar, com as práticas dos demais países, aquilo que está ausente no caso brasileiro, salientando, também, o que já foi conquistado.

A principal contribuição desta tese fica a cargo de rastrear as etapas do percurso entre a causa e o resultado. A execução dessa atividade se diferencia de uma narrativa descritiva em que eventos são traçados, pois busca ir além e explicar o processo causal. Enquanto uma sequência de eventos nos conta quem fez o que, o mecanismo acrescenta o porquê aquilo foi feito e, ainda mais importante, a razão dos eventos estarem ligados de determinada maneira (BEACH; PEDERSEN, 2019).

Há uma crença entre os metodólogos de que, ao se realizar um *process-tracing*, explicações alternativas devem se formuladas. Ou seja, devem ser desenvolvidas diferentes causas rivais para o resultado, as quais são colocadas em um teste teórico competitivo. Após todas as explicações alternativas serem eliminadas, a última a restar seria a explicação para o resultado (BEACH; PEDERSEN, 2019).

Contudo, encontrar evidências para a causa estar relacionada ao resultado, não impede que outras causas estejam, ao mesmo tempo, presentes. Igualmente, encontrar evidências que apoiem a existência do mecanismo não significa dizer que outros mecanismos também não são operativos no caso. Logo, evidências em favor de uma causa não necessariamente desconfirmam outras causas, exceto quando as causas são individualmente suficientes e mutuamente exclusivas (BEACH; PEDERSEN, 2019).

À vista disso, uma opção metodológica adotada por essa tese diz respeito a não teorização de mecanismos alternativos. O mecanismo estudado não se propõe exclusivo, e por isso não exclui demais mecanismos possíveis: “teorizar um mecanismo não requer teorizar sobre mecanismos alternativos”<sup>38</sup> (BEACH; PEDERSEN, p. 13, 2019, tradução nossa).

---

<sup>38</sup> “Theorizing a mechanism does not require theorization about “alternative” mechanisms”.

Muitos acadêmicos, acostumados com desenhos de pesquisa experimentais e quase experimentais, são treinados para pensarem em termos de controle. Nesses casos, o pior cenário seria se deparar com uma situação em que múltiplas causas são suficientes. Contudo, essa situação não é um problema para os estudos mecanísticos, em que as múltiplas causas podem ser desagregadas a partir dos rastros mecanísticos e de uma avaliação teórica de cada pedaço da evidência (BEACH; PEDERSEN, 2019).

Assim como os contrafactuais não são tão proveitosos aos estudos baseados em mecanismos, aprender que algo poderia ter sido diferente não é a mesma coisa do que entender como um processo ocorreu. Os contrafactuais podem gerar, igualmente, a perda de foco no processo que conecta a causa ao resultado (BEACH; PEDERSEN, 2019).

A essência da explicação é o mecanismo, descrito em termos de entidades (atores, organizações e estruturas) desempenhando atividades. As entidades são substantivos e possuem propriedades, estruturas e operações. As atividades são formuladas com o auxílio de verbos e representam as ações e os poderes causais das entidades em cada uma das etapas (BEACH; PEDERSEN, 2019).

Destaca-se, ainda, que nesse estudo as inferências são feitas a partir da confiança que se possui previamente na teoria. Em vista disso se verifica a correspondência entre a evidência prevista e o que foi encontrado na prática (BEACH; PEDERSEN, 2019).

O quadro abaixo (Quadro 6) ilustra aquilo que, potencialmente, poderiam ser evidências para cada um dos elos do mecanismo. A execução dessa listagem de “possíveis evidências” visa evitar que, uma vez realizando o rastreamento, elas sejam escolhidas a dedo<sup>39</sup>; contudo salienta-se que não necessariamente elas serão encontradas.

---

<sup>39</sup> Expressão em inglês conhecida como *cherry-pick* (LANGE, 2013).

**Quadro 6.** Possíveis Evidências

Hipótese: A influência militar na política (C) resultou na ausência de uma política de gênero (R) no caso brasileiro
Mecanismo
M1. Os militares confinam a concepção dos documentos basilares da Defesa brasileira a instituição militar.
Ata de reunião celebrada entre os comandantes das Forças para traçar a política.
Convite para Escolas Militares desenvolverem os documentos.
M2. Os militares limitam os debates a questões seguras e retardam as questões de gênero.
Entrevista concedida por militar, na qual afirma que o gênero não é uma prioridade.
Imposição de embargo a um Projeto de Lei que trate sobre gênero.
M3. Congressistas eximem-se de discutir o tema.
Registro de não comparecimento em sessões legislativas que discutam defesa.
Adiamento consecutivo de sessões deliberativas sobre a política de defesa.

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O intervalo temporal para a busca por evidências, inicia em 2014 e encerra em 2019. A delimitação desse período parte do estabelecido no documento do Ministério da Defesa responsável por nortear a confecção dos documentos basilares para área - Sistema de Planejamento Estratégico da Defesa. Considera, também, a previsão de atualização quadrienal dos documentos. Assim, a PND, aprovada em 2018, começou a ser formulada em 2014, enquanto a PND prevista para 2020 começou a ser prospectada em 2017.

Nessa etapa da pesquisa, o protocolo de trabalho se assemelha ao de um detetive: buscam-se todos os tipos de rastros, em diferentes fontes, com primazia para as primárias (atas, notícias, notas taquigráficas, normas, relatórios). Uma vez localizadas as pistas, elas são sistematizadas de forma a ilustrar o caminho argumentativo proposto.

Para testá-las são atribuídos graus (baixo e alto) de certeza e de unicidade; ou seja, se a evidência devia ser encontrada e tem o poder de desconfirmar o mecanismo; ou se existem outras explicações plausíveis para aquele achado (BEACH; PEDERSEN, 2019). A avaliação de cada um dos pedaços do mecanismo é o que permite chegar ao resultado.

Não obstante a execução do *process-tracing* gere uma variedade de observações extremamente úteis para elevarmos a confiança na proposição inicial, frisa-se que o resultado atingido deve ser entendido como uma atualização do conhecimento e não pode ser generalizado para outros contextos.

#### 4 A DEFESA NO BRASIL

A Constituição Federal brasileira, de 1988, anunciou o dever da União em assegurar a defesa nacional, em suas vias territorial, aeroespacial, marítima e civil. Igualmente, estabeleceu que cumpre à União decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal (BRASIL, 1988).

As responsabilidades da defesa foram atribuídas à presidência da República e ao Legislativo. À presidência compete o comando supremo das Forças Armadas, a nomeação dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e a promoção de seus oficiais-generais, bem como a iniciativa de leis sobre os efetivos das Forças Armadas, no tocante ao regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. Já ao Congresso incumbem-se as funções de aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio e fixar ou modificar o efetivo das Forças Armadas (BRASIL, 1988).

A Constituição brasileira possui, ainda, artigo dedicado às Forças Armadas, no qual define o seu papel:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

Para Carvalho (2019) é surpreendente e sintomático que a Constituição atual, bem como outras quatro de nossas sete constituições após a independência, sancione um papel político aos militares. A atribuição de garantir os poderes constitucionais, para o autor, é bastante semelhante a um poder moderador<sup>40</sup>, posto que haveria um acordo tácito entre o governo civil e as Forças, em que o primeiro se ampara e entrega ao segundo a tutela de todas suas ações.

Portanto, assente no que determina a Constituição Federal associado aquilo que se espera que cada instituição realize no processo de formulação de uma política de defesa, conforme abordado no capítulo inicial dessa tese, três

---

<sup>40</sup> O poder moderador seria um quarto poder do Estado, responsável por garantir a estabilidade dos outros três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) quando em atrito. No Brasil, o poder moderador foi previsto na Constituição de 1824 e ficou reservado ao imperador.

serão os principais tópicos desse capítulo: (i) a historicidade da política de defesa, será contemplada desde sua primeira concepção, até a publicação dos documentos em 2012, primeiro momento em que foi exigida uma participação formal do Congresso Nacional; (ii) os principais atores que participam desse cenário, com ênfase para a estrutura normativa que os organiza, suas atividades e integrantes; (iii) a agência feminina na instituição militar, principais leis, grupos, pautas e conquistas ao longo do processo de incorporação.

#### **4.1 Trajetória histórica da política de defesa brasileira**

O primeiro documento, após a Constituição de 1988, responsável por expor à sociedade brasileira as convicções e ações no âmbito da defesa nacional foi lançado em novembro de 1996, e intitulado Política de Defesa Nacional (PDN) (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). A partir de então, é estabelecido um marco para a discussão da defesa no Brasil, uma vez que até aquele momento imperava a disciplina do sigilo<sup>41</sup> quanto às definições e proposições da instituição militar (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998).

A determinação presidencial para formulação da PDN, em 1996, teria sido impulsionada devido ao acúmulo de situações delicadas envolvendo as Forças Armadas. É citada, entre elas, a fricção entre a Marinha e a Aeronáutica sobre o tema da aviação naval embarcada, episódio que sinalizou o agravamento das divergências e a ausência de articulação entre as Forças Armadas brasileiras. Outra questão foi o estabelecimento de comunicações pouco transparentes da Força Aérea Brasileira (FAB) com empresas norte-americanas fornecedoras de material bélico, ferindo a legislação do país naquele momento (ALSINA JÚNIOR, 2003).

A elaboração foi designada à Secretaria de Assuntos Estratégicos sob liderança de seu secretário, o embaixador Ronaldo Sardenberg<sup>42</sup>. Como referência

---

<sup>41</sup> A disciplina do sigilo praticada durante o período autoritário deixou como sequelas regulamentos e, principalmente, uma mentalidade que mantém em segredo as necessidades, realidades e problemas da defesa nacional. Observa-se tal fato diante da difícil disponibilização de informações sobre estruturas, unidades, organogramas, instalações, fluxos de carreira, perfil demográfico, atividades e resultados, lideranças, etc. (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998).

<sup>42</sup> Outros três diplomatas integraram a equipe responsável pela elaboração da PDN, foram eles: o ministro Edmundo Fujita (Subsecretário de Análises e Avaliação), o conselheiro Paulo Cordeiro

para a concepção do documento foi proposto, pela Marinha, a utilização do texto “Bases para uma Política de Defesa”, elaborado na gestão anterior. Porém, o principal subsídio para a PDN foi escrito pelo referido embaixador, e são os “Apontamentos Tentativos para uma Concepção Estratégia e Política de Defesa Nacional” (ALSINA JÚNIOR, 2003).

Nota-se, à época, um descontentamento das Forças Armadas para com qualquer inovação ou reorientação das atividades e políticas já praticadas; ou seja, a função da PDN seria, exclusivamente, a de sistematizar as normas e procedimentos conhecidos. Apesar do esforço por parte dos entes civis da equipe (advindos da Escola Superior de Guerra) para reduzir o uso de vocabulários associados à cultura castrense, a velocidade na elaboração do documento e as poucas reuniões realizadas fizeram com que o documento final fosse considerado tecnicamente inadequado (ALSINA JÚNIOR, 2003).

O documento publicado, além de ser pouco específico, incorreu em confusões terminológicas, não abordava com profundidade seus objetivos e estendeu-se em assuntos não correlatos à defesa. Foi entregue, por fim, um documento que, ao mesmo tempo em que era pouco útil para o preparo das Forças Armadas, pouco contribuía para a formulação de estratégias nacionais.

No entanto, é inegável sua importância no estabelecimento de um diálogo entre as Forças Armadas e a sociedade civil, que pela primeira vez formularam em conjunto um documento sobre a defesa nacional. A PDN foi, ainda, grande impulsionadora do processo de criação do Ministério da Defesa (ALSINA JÚNIOR, 2003).

A sua importância foi destaque, também, no Legislativo. Embora, a primeira versão da PDN tenha sido resultado de um Decreto Presidencial (ou seja, sem a necessidade de apreciação e votação do Congresso Nacional), é possível localizar nos arquivos da Câmara dos Deputados quatro distintos momentos em que congressistas fizeram menção ao texto, no ano de sua publicação.

Em 30 de outubro de 1996 o Deputado Osmar Leitão (PPB-RJ), antes mesmo do anúncio da publicação da PDN, revelou seu contentamento com a nova mentalidade em formação nas Forças Armadas, preocupada com a democracia, e salientou a atenção especial dada ao combate às drogas (DCD, 1996a).

O Deputado Francisco Rodrigues (PPB-RR), em 07 de novembro de 1996 (data de lançamento da PDN), registrou a indispensabilidade de se desenvolver um pensamento estratégico atento às necessidades da defesa no país. Fez uma ressalva, contudo, quanto à profundidade do documento, que acreditava poder ser aprimorada pelo Conselho de Defesa e pelas Comissões de Defesa na Câmara dos Deputados e no Senado (DCD, 19996b).

O Deputado Átila Lins (PFL-AM), em 20 de novembro de 1996, relatou em seu discurso a oportunidade que o novo documento proporcionava para a inversão nos polos de preocupação das Forças Armadas e salientou a importância da plena realização do Projeto Calha Norte em uma conjunção de esforços ministeriais e das Forças, para atenção às vulnerabilidades da região amazônica (DCD, 1996c).

O último deputado a mencionar o documento em discurso no Plenário, no ano de 1996, foi José Genoíno (PT-SP). Este fez referência a um artigo de sua autoria sobre o Decreto<sup>43</sup>. Solicitou, ainda, a realização, na Câmara dos Deputados, de um seminário que tratasse em específico sobre a PDN, com a presença de ministros militares, representantes do Itamaraty, especialistas da área acadêmica e especialistas militares (DCD, 1996d).

Em 2002, nos dias 20 e 21 de agosto, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, houve a realização do Seminário “Política de Defesa para o Século XXI”, em parceria com a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ. O objetivo era valorizar o tema da defesa e levá-lo a conhecimento da sociedade. Agrega-se a isso, conforme a fala de abertura do então Presidente da Comissão, Aldo Rebelo, a valorização das Forças Armadas no Brasil e o intuito de reunir a academia, a sociedade civil e os membros das Forças para discussão<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Publicado no jornal O Globo no dia 26 de novembro de 1996. Nesse artigo o deputado considera altamente positivo lançar ao debate público um documento contendo as diretrizes da defesa nacional, pois rompe com a tradição de restrição de informações nessa seara. Em sua visão, esse é mais um passo para consolidação da democracia brasileira: “A defesa nacional agora tem compromissos com a soberania, com o Estado de direito e com a democracia” (p. 7). Aponta, contudo, para o conteúdo bastante genérico do documento e para a importância de que a construção do mesmo seja uma atribuição do Congresso.

<sup>44</sup> O Seminário foi estruturado em mesas temáticas, dentre as quais: Ideias para uma Concepção Estratégica: A Defesa Nacional e o Projeto Nacional; Ordem Mundial, Relações Externas e Poder Militar; A Centralidade da Questão Nacional e a Defesa Nacional; O Papel das Forças Armadas na Sociedade Brasileira; Educação, Formação, Cultura Militar e Sociedade; A Segurança das Fronteiras; e o Contexto Sul-Americano: Controle Interno e Boa Vizinhança. Contou com a participação de professores de distintas regiões do país, entre eles: Oliveiros S. Ferreira, Darc

Em junho de 2005 reeditou-se a PDN, almejando lograr uma maior precisão conceitual. No entanto, é notória a sua semelhança com a edição anterior, tanto no que tange a estrutura quanto nos objetivos traçados. Verifica-se, por exemplo, a mesma distribuição de capítulos (Introdução, Ambiente Internacional, Objetivos da Defesa Nacional, Orientações Estratégicas e Diretrizes, mas com o acréscimo de três novos - O Estado, a Segurança e a Defesa; O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico; e O Brasil) e idêntica definição da Política de Defesa Nacional<sup>45</sup> (BRASIL, 2005).

Por outro lado, destaca-se a ampliação no horizonte estratégico brasileiro ao considerar a Amazônia e o Atlântico Sul como áreas prioritárias, as quais devem contar com a presença do Estado, bem como a proposição de dois novos conceitos, Segurança e Defesa Nacional:

I - Segurança é condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;  
II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2005).

No que diz respeito ao conceito de segurança, é possível distinguir seu caráter ampliado, extrapolando a esfera militar, para incorporar, também, a preocupação com os demais aspectos da vida do indivíduo (meio ambiente, economia e política), o que coaduna com o pensamento acadêmico sobre o tema<sup>46</sup>. Ademais, diferentemente da reação observada no Plenário da Câmara dos Deputados quando do lançamento da primeira edição, não é possível localizar no acervo do Congresso nenhum discurso que tenha sublinhado o lançamento do novo documento, tampouco a Comissão temática realizou audiências ou seminários com esse enfoque.

---

Costa, Luiz Toledo Machado, Marco Cepik, César Benjamin, João Paulo de Almeida Magalhães, Carlos Lessa e Paulo Vizentini.

<sup>45</sup> “Tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica de controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais.” (BRASIL, 2005).

<sup>46</sup> No primeiro capítulo foi exposta a proposição de Buzan (1991) sobre a multidimensionalidade da segurança.

No ano de 2008 foi publicada a primeira edição da Estratégia Nacional de Defesa (END), e sua elaboração contou com significativo aporte da sociedade civil, entre especialistas e acadêmicos (AMORIM NETO, 2013). Porém, embora tenha alcançado uma maior empatia do público, permaneceu carecendo de disponibilização de dados e transparência em sua publicização. Com formato bastante vago e impreciso, remetia mais a uma “carta de intenções” (ALMEIDA, 2010, p. 5), uma vez que reunia sugestões e uma lista genérica de aquisições militares.

A redação do documento evidenciou a dificuldade que o país enfrentava na definição de seus potenciais conflitos e ameaças, a ausência de cenários prospectivos e de uma compreensão do que compunha o entorno estratégico e do posicionamento do país frente aos interesses mundiais. Assim, resultou na elaboração de diretrizes que não conformavam uma estratégia de ação estatal (ALMEIDA, 2010).

Com a pretensão de dirimir as críticas e corrigir as falhas, garantindo um maior acesso ao contexto da END no médio e longo prazo, foi criado o Livro Branco de Defesa Nacional. A Lei Complementar nº136<sup>47</sup>, de 2010, faz algumas considerações sobre o conteúdo do LBDN:

...deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos: I - cenário estratégico para o século XXI; II - política nacional de defesa; III - estratégia nacional de defesa; IV - modernização das Forças Armadas; V - racionalização e adaptação das estruturas de defesa; VI - suporte econômico da defesa nacional; VII - as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; VIII - operações de paz e ajuda humanitária (BRASIL, 2010).

Outrossim, essa mesma lei é de suma importância, pois ao obrigar o Poder Executivo a encaminhar, de quatro em quatro anos, a PDN, a END e o LBDN à apreciação do Congresso Nacional, conferiu ao Poder Legislativo participação

---

<sup>47</sup> A Lei Complementar nº 136 dispõem sobre as normas gerais para organização das Forças Armadas, e atribui maiores poderes ao Executivo, nas formas da presidência e Ministério da Defesa. A proposta de criação do LBDN e da revisão quadrienal dos documentos da defesa foi realizada por Emenda Parlamentar, elaborada pelo deputado Fernando Coruja (PPS) (BRASIL, 2010).

mais direta na definição dos temas e prioridades da defesa nacional (BRASIL, 2010)<sup>48</sup>.

A partir de 2012 o Ministério da Defesa passou a apresentar a PND e a END integradas em um único documento. A periodicidade com que têm sido produzidas expressa o realinhamento civil-militar em um período de redemocratização; porém, por outro lado, as diretrizes permanecem pouco precisas, pois são listas de intenções e não estratégias de atuação (PROENÇA JÚNIOR; LESSA, 2017).

A PND, de 2012, foi estruturada em sete seções, sendo a primeira delas a Introdução, seguida por: 2. O Estado, a Segurança e a Defesa; 3. O ambiente internacional; 4. O ambiente regional e o entorno estratégico; 5. O Brasil; 6. Objetivos nacionais de defesa; 7. Orientações (BRASIL, 2013).

Já a END, mais extensa, possui duas partes. A primeira delas, intitulada Formulação Sistemática, é composta por: Estratégia Nacional de Desenvolvimento; Natureza e Âmbito da Estratégia Nacional de Defesa; Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa; Eixos Estruturantes; Objetivos estratégicos das Forças Armadas (A Marinha do Brasil, O Exército Brasileiro, A Força Aérea Brasileira); Os setores estratégicos: o espacial, o cibernético e o nuclear; A reorganização da Base Industrial de Defesa; e O Serviço Militar Obrigatório (BRASIL, 2013).

No tocante aos Eixos Estruturantes da ação, o documento elencou três principais: I. Organização e Orientação das Forças Armadas II. Reorganização da Base Industrial de Defesa; III. Composição dos Efetivos das Forças Armadas e Futuro do Serviço Militar Obrigatório. No terceiro eixo a ênfase é conferida para a fiel representação da população brasileira no efetivo das Forças (BRASIL, 2013).

A segunda parte da END foi nomeada como Medidas de Implementação e segmentada em três grandes tópicos: Contexto, Aplicação da estratégia e Ações estratégicas (BRASIL, 2013). Em linha gerais, inicialmente estes pretendem, a partir de circunstâncias reais, refinar os objetivos e explicar os métodos, para em seguida apresentar alguns dos problemas atuais enfrentados pelas Forças e como

---

<sup>48</sup> Até aquele momento, apenas 5% dos assuntos tratados na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado era relacionado à defesa (FLEMES, 2005), entretanto o baixo engajamento do Legislativo não foi totalmente superado pela aprovação da Lei.

se dá a ação estratégica. Por fim, a ideia é estabelecer um guia de ações estratégicas que aprimore a organização da defesa brasileira.

No que tange às Ações Estratégicas, terceiro tópico, não há profundidade nos temas abordados: a Comunicação Social foi tratada em apenas um parágrafo, e a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), tema recorrente ao longo do documento, recebeu poucas páginas em seu detalhamento (PROENÇA JÚNIOR; LESSA, 2017).

Nas Disposições Finais há um cronograma com prazos, tarefas e responsáveis pelas ações. Verifica-se que a elaboração do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa e o planejamento orçamentário foram as atividades projetadas para um período mais amplo, entre 2012 e 2031. Todas as demais possuem prazo de execução até 2014 (BRASIL, 2013).

Em análise do documento, Proença Júnior e Lessa (2017) apontam algumas fragilidades do texto: falta de interligação entre os temas apresentados (são todos bastantes independentes entre si), ausência de preferências e prioridades entre as atividades, uma lista de futuras intenções sem agência ou caminhos alternativos.

A ausência de um estabelecimento prévio de compromissos e de um orçamento faz com que haja uma considerável liberdade de ação. A Política e a Estratégia posicionam-se mais como espectadoras do que, de fato, propositoras, o que, ao tratar-se de uma política pública, incide na qualidade da avaliação de seus resultados, além de ocasionar baixa *accountability*, pois não é possível fiscalizar os gastos de suas ações (PROENÇA JÚNIOR; LESSA, 2017).

Os documentos elaborados em 2012 foram os primeiros a passarem pela apreciação do Congresso Nacional. Entretanto, esse processo não se deu sem percalços, muito em vista do desconhecimento que os congressistas possuíam a respeito da temática e do ordenamento jurídico que regulamentava as ações. Relata-se, a seguir, como foi esse processo.

Após ser lido no Plenário do Congresso Nacional, em 1º de agosto de 2012, o projeto foi encaminhado à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI). Em 12 de dezembro do mesmo ano, a Comissão (composta por parlamentares do Senado e da Câmara), em relatório preparado para apreciação da matéria, ponderou o fato do poder Legislativo não ter sido convidado para participar da elaboração dos documentos, o Executivo teria

desconsiderado as possíveis considerações do Congresso. Além disso, afirmou: a pertinência de se definir o termo Poder Nacional; a necessidade de uma maior dedicação na definição dos objetivos nacionais; e a substituição do termo Segurança por Segurança Nacional (CN, 2012a).

Apresentadas as recomendações e aprovados os documentos no âmbito da CCAI, estes foram encaminhados diretamente ao Senado. Nessa casa a matéria foi submetida a dois turnos. Na primeira sessão de discussão, em primeiro turno, uma questão de ordem<sup>49</sup> alterou o curso da pauta, a qual foi retomada dias após. Na segunda oportunidade, os registros do Diário do Senado Federal mostram que não houve nenhuma manifestação dos senadores, aprovando a matéria em primeiro turno (CN, 2012b).

A matéria adentrou, novamente, a Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária no dia 19 de março, quando foi transferida para o dia 20 de março, data em que foi aprovada mediante o Parecer nº 141, de 2013. Os senadores permaneceram, porém, sem discutir o tema. A redação final do Projeto de Decreto Legislativo incluiu, em anexo, as recomendações já apresentadas pela CCAI e, na semana seguinte, foi remetida à Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados, inicialmente, o Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) colocou obstáculos à progressão do projeto, em virtude de sua discordância a respeito da CCAI. Com isso, durante os meses de junho a agosto de 2013, verifica-se uma sequência de discursos proferidos no formato de Ordem do Dia e/ou Breves Comunicações pelos deputados José Genoíno (PT-SP), Nelson Pellegrino (PT-BA), Emanuel Fernandes (PSDB-SP), Nelson Marquezelli (PTB-SP) e Perpétua Almeida (PCdoB-AC) pela inclusão na pauta e pela importância de discussão do Projeto, contrários ao Deputado Miro Teixeira.

Por fim, em 12 de setembro de 2013, foi estabelecida a votação dos documentos. As lideranças dos partidos orientaram ao voto e, sem discussões, encaminharam, em sua integralidade, sim à questão, destacando a relevância da matéria para a nação. Entre os discursos, o Deputado Protógenes (PCdoB-SP) menciona dois debates ocorridos na CREDN, que contribuíram para maior

---

<sup>49</sup> O falecimento do ex-Presidente venezuelano, Hugo Chávez.

detalhamento da questão<sup>50</sup>. Assim, o Projeto aprovado pela Câmara foi encaminhado à publicação.

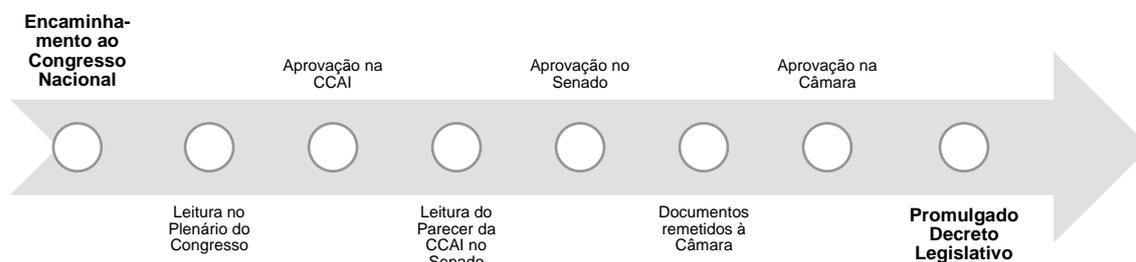
Nota-se, portanto, que conforme o esperado o Congresso não agiu de forma oficial a bloquear, modificar ou rejeitar a iniciativa do Executivo (Ministério da Defesa), prática que aparece com recorrência ao se tratar de temas da política das forças armadas e da defesa nacional (FLEMES, s.d.). Não foi possível avaliar aqui se, porventura, houve tratativas nos bastidores do Congresso, não registradas pelas notas taquigráficas das plenárias e reuniões em comissões, porém o que se sabe é que, a despeito das ressalvas ao texto, nenhuma ação foi exigida dos redatores do documento para sua aprovação.

Nos últimos dias do mês de setembro o Projeto foi transformado em norma jurídica e promulgado pelo Decreto Legislativo nº 373 de 2013, participando da promulgação, à época, a Presidenta da República, Dilma Rousseff, o Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, e o Ministro da Defesa, Celso Amorim (BRASIL, 2013). A figura abaixo (Figura 2) ilustra as etapas percorridas pelo Projeto nº 576:

---

<sup>50</sup> Em 22 de agosto de 2012 foi realizada Reunião Extraordinária e Audiência Pública, na CREDN, com o convidado General de Divisão Júlio de Amo Jr., Chefe da Assessoria de Planejamento Institucional do MD. O objetivo foi discutir o LBDN e a tônica do debate se deu em torno de possíveis conflitos e ameaças ao Brasil. No dia 24 de abril de 2013 foi realizada nova, nesse momento, com o objetivo de debater os três documentos principais na presença do General de Divisão e Subchefe de Política e Estratégia, César A. Nardi de Souza, e do Major Brigadeiro-do-Ar, Assessor de Planejamento Institucional do MD, José P. dos Magalhães Brasil Filho. Para além disso, nos dias 27 e 28 de novembro de 2012, foi realizado evento, também na CREDN, no qual participaram o Ministro da Defesa, o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência e os Comandantes da Marinha, Exército e da Força Aérea. Contou com a participação, ainda, de professores, representantes da Odebrecht Defesa e Tecnologia, ABIMDE e FIESP, do Diretor da Diretoria de Desenvolvimento Institucional do IPEA, do Vice-Diretor do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano e do Presidente da Associação Brasileira dos Estudos de Defesa. Entre os temas abordados listam-se: tendências estratégicas; cooperação com América do Sul e África; subsídios para apreciação do LB; desafios para desenvolvimento da indústria de defesa; e, os grandes projetos estratégicos das Forças Armadas (CD, 2012).

**Figura 2.** Percurso Legislativo do Projeto nº 576 (2012)



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

A julgar pela quantidade de atores envolvidos no processo de produção e aprovação da Lei, a próxima etapa desse trabalho comentará as atribuições de cada um deles, com maior aprofundamento.

## 4.2 Atores

### 4.2.1 Ministério da Defesa

O principal órgão Executivo responsável pela defesa nacional é o Ministério da Defesa. A proposta de criação do MD está presente nas discussões desde a Constituição de 1946, quando alguns legisladores brasileiros aventaram a sua criação (ALSINA JÚNIOR, 2003). Entretanto, a ideia se concretizou apenas no segundo mandato da presidência de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), com grande resistência militar, contrários à iniciativa (FUCCILLE, 2006). De acordo com o presidente, a criação do MD respondia duas necessidades: racionalizar custos e atividades e ser um símbolo para a emergente democracia (OLIVEIRA, 2005).

O MD era imprescindível para a organização estratégica do país e para a consolidação do processo de abertura democrática. Fuccille (2006, p. 237) afirma:

A democracia só pode funcionar se os que têm as armas obedecem aos que não as têm. A recente instituição do Ministério da Defesa, ao mesmo

tempo que ensejou tensões e conflitos entre os atores envolvidos, abriu uma importante vereda para a efetivação da assunção civil sobre os assuntos militares.

Dessa maneira, após a reestruturação organizacional do país, empreendida durante a primeira gestão de Cardoso (1995-1998), se instituiu um replanejamento estratégico gradual, fortemente atrelado ao contexto mais amplo de transformações internacionais e da globalização em curso (FUCCILLE, 2006).

A primeira conquista notória foi a formulação da PDN, em 1996, a qual orientou, entre outros, a criação do MD. A PDN foi, em grande parte, uma medida simbólica, a fim de tornar a criação do MD mais assimilável aos militares. Esta política serviu para avançar o processo de subordinação militar ao poder civil e impulsionar a criação do MD, uma vez que, por mais que não o citasse, criou a demanda por uma burocracia capaz de efetivar as propostas apresentadas (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 79).

No que tange a criação do MD, o processo se deu de forma cautelara. Nos primeiros anos, entre 1995 e 1997, o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) esteve incumbido de pensar sobre uma nova estrutura de defesa, porém pouco o fez. Produziu, ao contrário, documentos que, em linhas gerais, deixavam evidente a pouca disposição em rever as estruturas já existentes. Havia, ainda, o temor pela perda de poder e a preocupação de um MD ser apenas mais um modismo internacional (FUCCILLE, 2006).

Os Ministros das três Forças Singulares, ao perderem a condição de Ministros, terão reduzida a sua capacidade de influir em assuntos não especificamente militares, políticos e administrativos, nas situações de normalidade institucional (EMFA, 1996, p.2-20, *apud* FUCCILLE, 2006, p. 108).

Paralelamente às análises do EMFA, formatou-se um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), liderado pela Casa Civil, com a incumbência de formular estratégias para a criação do MD. No entanto, o resultado foi semelhante ao apresentado pelo EMFA. Poucas foram as propostas de mudanças e em ambas se previu, por exemplo, a manutenção dos Ministérios das Forças Singulares<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Os Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica sobreviveram à constituinte.

Diante das parcas alternativas apresentadas o presidente Fernando Henrique Cardoso foi impelido a emitir uma Diretriz Presidencial, em outubro de 1997, na qual expôs a sua intenção de criar o Ministério da Defesa e extinguir os Ministérios Militares, visando a otimização do sistema de defesa nacional (FUCCILLE, 2006).

O projeto foi entregue a um GTI composto por representantes do EMFA, Casa Militar, Exército, Aeronáutica, Marinha, Itamaraty, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Casa Civil - essa última responsável pela gestão do grupo. A concepção do grupo refletiu uma preocupação de equiparar forças entre civis e militares e, por conseguinte, diluir a presença castrense. As principais atividades designadas às equipes lideradas pelo EMFA e pela Casa Civil foram, respectivamente, o agrupamento das atividades comuns entre os Ministérios Militares e a classificação em níveis de integração (FUCCILLE, 2006).

Uma vez encerrados os trabalhos, foi enviado ao Congresso Nacional o projeto de Lei Complementar nº97, aprovado em 09 de junho de 1999. No Legislativo a criação do MD não enfrentou resistência, pois não havia naquela casa uma oposição suficientemente articulada (ALSINA JÚNIOR, 2003). De forma adicional à Lei, foram emitidas a Medida Provisória nº 1.799-6, o Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999, a Emenda Constitucional nº 23 e a Portaria nº 2.144/MD, que delimitaram as competências do Ministério da Defesa. O Decreto estabeleceu que:

Art. 2º O Ministério da Defesa tem como área de competência os seguintes assuntos: Política de defesa nacional; Política e estratégia militares; Doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas; Projetos especiais de interesse da defesa nacional; Inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa; Operações militares das Forças Armadas; Relacionamento internacional das Forças Armadas; Orçamento de defesa; Legislação militar; Política de mobilização nacional; Política de ciência e tecnologia nas Forças Armadas; Política de comunicação social nas Forças Armadas; Política de remuneração dos militares e pensionistas; Fomentos às atividades de pesquisa e desenvolvimento e de produção e exportação em áreas de interesse da defesa; Atuação das Forças Armadas na preservação da ordem pública, no combate a delitos transfronteiriços ou ambientais, na defesa civil e no desenvolvimento nacional; Logística militar; Serviço militar; Assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas; Constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas; Política marítima nacional; Segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar; Política aeronáutica nacional e atuação na política nacional de desenvolvimento das atividades aeroespaciais; Infra estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária (BRASIL, 1999).

Diante dessa lista, observa-se que estão sob a responsabilidade do MD uma vasta gama de assuntos, alguns deles de alta relevância, tais como: a garantia da soberania do país, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, do patrimônio nacional e dos interesses nacionais no cenário internacional (MINISTÉRIO DA DEFESA, s.d.). Esse conjunto de responsabilidades foi ligeiramente modificado durante os dez anos de existência do Ministério da Defesa, conforme análise textual dos principais decretos responsáveis por alterações na estrutura regimental, abaixo dispostos (Quadro 7):

**Quadro 7.** Estrutura Regimental do Ministério da Defesa brasileiro

Decreto nº3.466	17 de maio de 2000
Decreto nº4.735	11 de junho de 2003
Decreto nº5.201	2 de setembro de 2004
Decreto nº6.223	4 de outubro de 2007
Decreto nº7.364	23 de novembro de 2010
Decreto nº7.974	1º de abril de 2013
Decreto nº8.978	1º de fevereiro de 2017
Decreto nº9.570	20 de novembro de 2018

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

O Decreto nº 9.570, último mencionado no quadro, em vigência a partir do ano de 2019, difere pouco do decreto original no que tange às competências do MD, e o quesito mais relevante adicionado trata de uma maior especificação sobre a atuação das Forças Armadas:

a) Na garantia da lei e da ordem, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; b) Na garantia da votação e da apuração eleitoral; c) Na cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil; e d) No combate a delitos transfronteiriços e ambientais (BRASIL, 2018b).

Da mesma forma, a conduta da Marinha, do Exército e da Aeronáutica se mantiveram praticamente as mesmas em função da criação do MD. Foram conservados os projetos individuais e passaram a se dedicar a setores distintos da estratégia nacional (ALSINA JÚNIOR, 2003). Conquanto, as recorrentes atualizações dos decretos impactaram especialmente na estrutura organizacional do MD.

O arranjo institucional do MD, em 2019, estabelece, de um lado, a Secretaria Geral (SG) e, de outro, o Estado-Maior Conjunto da Forças Armadas

(EMCFA). Incumbe à Secretaria a liderança dos órgãos específicos singulares, são eles: três secretarias – Orçamento e Organização Institucional (SEORI), Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD) e Produtos de Defesa (SEPROD) – e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia. Atuam de forma colaborativa com a SG o Departamento do Programa Calha Norte (DPCN) e o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (CONSIPAM) (BRASIL, 2018b).

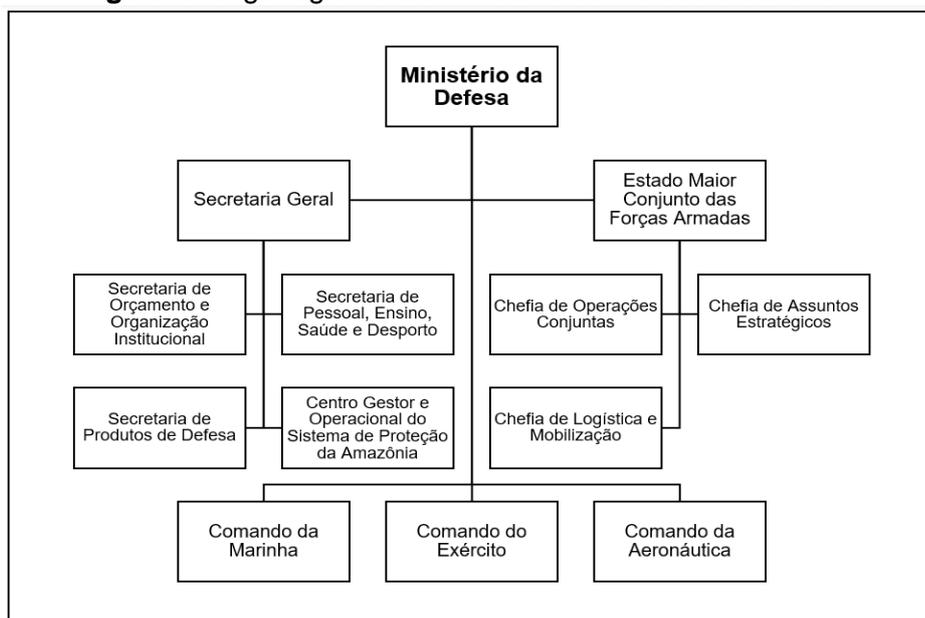
Ao EMCFA<sup>52</sup> está designada a liderança de três chefias – Operações Conjuntas (CHOC), Assuntos Estratégicos (CAE) e Logística e Mobilização (CHELOG) –, as quais, em conjunto com o Conselho Militar de Defesa, compõem os órgãos de assessoramento do Ministério da Defesa (BRASIL, 2018b).

À Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) compete assessorar o Chefe do EMCFA nos assuntos relativos à política, estratégia, assuntos internacionais, inteligência e contra inteligência; orientar, supervisionar e controlar as atividades das Subchefias subordinadas; propor diretrizes e coordenar o planejamento e execução; avaliar a situação estratégica e os cenários nacional e internacional, nas áreas de interesse do país; e participar das representações da defesa em organismos, no país e no exterior (BRASIL, 2018b).

A CAE é responsável pelos seguintes órgãos: a Vice Chefia de Assuntos Estratégicos que elabora e coordena o programa de trabalho anual; a Subchefia de Política e Estratégia (SCPE) que propõe os fundamentos e a atualização da PND e END, bem como da Política Militar de Defesa, da Estratégia Militar de Defesa e da Doutrina Militar de Defesa; a Subchefia de Assuntos Internacionais (SCAI) que propõe diretrizes e normas para regular a atuação dos adidos de defesa brasileiros no exterior e dos adidos de defesa no país, e conduz as atividades necessárias à adesão a atos internacionais; e, a Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa que executa as atividades de apoio aos militares e civis brasileiros nas Juntas (BRASIL, 2018b). O organograma (Figura 3) abaixo ilustra o exposto até então:

---

<sup>52</sup> Foi criado em 2010 através da Lei Complementar nº136, de 25 de agosto de 2010, com a atribuição de “assessorar o ministro da defesa na direção superior das Forças Armadas, objetivando a organização, o preparo e o emprego [...], tendo como metas o planejamento estratégico e o emprego conjunto das Forças Singulares”.

**Figura 3.** Organograma do Ministério da Defesa brasileiro

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Nesse conjunto de órgãos merece destaque a trajetória de consubstanciação da atual Subchefia de Política e Estratégia, uma vez que essa é a responsável pela proposição dos subsídios para a PND e a END, documentos de interesse dessa pesquisa.

A SCPE teve, ao longo do processo de reformulação da estrutura do Ministério da Defesa, diferentes denominações e, mais importante do que isso, diferentes composições e subordinações.

Em 2004, o órgão com incumbência principal de formular as bases da Política de Defesa Nacional era denominado Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Militares. Essa Secretaria compunha o quadro de órgãos específicos singulares, portanto não respondia de forma direta ao Estado Maior de Defesa e não atuava em seu assessoramento. Entre suas funções sublinhava-se a estreita ligação com o Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2004).

A atribuição de Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Militares era privativa aos militares, Oficiais-Generais da ativa, do último posto, os quais detinham sob seu comando uma equipe de quinze pessoas, dentre eles nove militares e seis civis. Os militares desempenhavam as funções de maior expressão: secretário e gerentes (BRASIL, 2004).

A publicação do Decreto nº 6.223, no ano de 2007, manteve o referido órgão sem alterações substanciais em sua forma e funções. O mesmo não

ocorreu, porém, em 2010. A criação do EMCFA impactou largamente na estrutura organizacional do Ministério da Defesa e, por consequência, no órgão responsável pelas políticas da área.

A então Secretária passou a ser denominada Subchefia de Política e Estratégia, pertencente à Chefia de Assuntos Estratégicos. Igualmente, deixou de pertencer ao quadro de órgãos singulares para compor o conjunto de órgãos de assessoramento do ministro, e com isso passou a responder diretamente ao EMCFA. Em linhas gerais, suas funções não sofreram muitas modificações, porém não se estabelecia mais uma relação com o Ministério das Relações Exteriores. Por outro lado, passou a ser ressaltada a participação em reuniões do Conselho de Defesa Sul-Americano e do Centro de Estudos Estratégicos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (BRASIL, 2010b).

No tocante aos profissionais responsáveis pela execução das tarefas, houve grande aumento da participação militar: dos quinze funcionários designados à Subchefia, doze deles eram cargos que devem ser ocupados especificamente por militares e apenas três por civis. Entre os cargos privativos aos militares estavam o de Subchefe e Gerente (BRASIL, 2010b).

Em 2013, a tendência verificada no decreto anterior foi mantida; ou seja, o Decreto nº 7.974 alterou pouco a estrutura do Ministério, porém acrescentou na Subchefia de Política e Estratégia cinco vagas privativas para assessores militares, aumentando o quadro de militares para dezessete (frente a dois postos ocupados por civis) (BRASIL, 2013b).

Na seguinte alteração, em 2017, a Subchefia foi mantida como um órgão assessor do EMCFA, responsável por propor atualizações para a PND e END, porém perdeu muitos de seus funcionários e teve sua expressão numérica bastante reduzida: passou a ser integrada por sete pessoas, três delas militares, inclusive no cargo de Subchefe. Destaca-se na nova organização a criação da Assessoria Especial de Planejamento, ligada diretamente ao Ministro e responsável por conduzir a elaboração do LBDN e as atualizações da PND e END (BRASIL, 2017). Essa mesma estrutura foi mantida no ano de 2018.

As diferentes composições da Subchefia de Política e Estratégia demonstram que com o passar dos anos houve uma cessão excessiva de autoridade aos militares, assignando a eles funções e posições que deveriam ser ocupadas por civis. Essa sobre delegação de postos gera uma dependência, em

que os civis se acostumam com os militares como os principais responsáveis pela política de defesa, normalizando o seu domínio (PION-BERLIN, 2019).

Adverte-se, no entanto, que conquanto a estrutura do MD seja considerada a melhor solução para o monitoramento das Forças, sua mera existência não garante tal controle. O ordenamento das relações de poder entre líderes civis eleitos e suas Forças Armadas é conquistado, também, por um ministro politicamente poderoso, que inspire confiança e seja capaz de integrar o MD ao poder governamental (BRUNEAU; GOETZE JÚNIOR, 2006).

Em vinte anos de existência (1999-2019) o Ministério da Defesa contou com doze ministros, todos homens<sup>53</sup>. Dentre eles, destaca-se a figura de Nelson Jobim, que ocupou o cargo pelo maior período (cinquenta meses), os demais, em média, estiveram no cargo por no máximo dois anos (LIMA, 2015). Conforme se observa no quadro abaixo (Quadro 8):

**Quadro 8. Ministros da Defesa brasileiros (1999-2019)**

	Período		Presidência	Profissão
Élcio Álvares	Jun/1999	Jan/2000	Fernando H. Cardoso	Advogado, professor e jornalista
Geraldo M. Quintão	Jan/2000	Jan/2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Advogado
José Viegas Filho	Jan/2003	Nov/2004		Diplomata
José Alencar	Nov/2004	Mar/2006		Empresário
Waldir Pires	Mar/2006	Jun/2007		Advogado
Nelson Jobim	Jun/2007	Ago/2011		Advogado e Professor
Celso Amorim	Ago/2011	Jan/2015		Dilma Rousseff
Jaques Wagner	Jan/2015	Out/2015	Sindicalista	
Aldo Rebelo	Out/2015	Mai/2016	Jornalista	
Raul Jungmann	Mai/2016	Fev/2018	Michel Temer	Consultor
Joaquim Silva e Luna	Fev/2018	Jan/2019		Militar
Fernando Azevedo e Silva	Jan/2019	Atual	Jair Bolsonaro	Militar

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A coluna “Profissão” revela que a carreira de advogado foi a escolha da maioria dos ministros; no entanto, ela não se relaciona diretamente com as atribuições de um ministro da defesa, o que, em geral, os tornam “estranhos no

<sup>53</sup> Essa tendência é expressa também na composição da administração central do Ministério. Em 2015, o MD empregava 568 civis (240 mulheres e 328 homens) e 726 militares (34 mulheres e 692 homens), em um evidente predomínio de homens militares (CGMD, 2015).

ninho”: são pouco experientes e têm baixa familiaridade prévia com os temas (FUCCILLE, 2006, p.147; LIMA, 2015)<sup>54</sup>.

Para além disso, verifica-se que desde fevereiro de 2018 o Ministério é comandado por militares de carreira. Joaquim Silva e Luna e Fernando Azevedo e Silva são, ambos, egressos da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e da Escola de Comando e Estado Maior do Exército, e atingiram o posto de General do Exército antes de assumirem seus cargos.

Logo, depreende-se que a participação militar foi e permanece sendo destacada, desde a criação do Ministério da Defesa aos dias atuais. Embora o comando civil do Ministério tenha se estendido por grande parte do período analisado, “o importante a registrar é que há excessiva presença militar no sistema político” (ZAVERRUCHA, 1997, p. 12).

Por um lado, a criação do Ministério possibilitou o fortalecimento das autoridades civis e a redução da autonomia militar, principalmente, quando esteve à sua frente um ministro civil (HUNTES, 1995). Por outro, ainda há uma longa trajetória a ser percorrida, haja vista a predominância de militares no quadro de funcionários. Uma equipe composta por mais civis, todos trabalhando no mais alto nível de profissionalismo, potencialmente aprimoraria as relações no MD (CEPIK; BERTOL, 2016).

Portanto, a expectativa de que a criação do MD possibilitasse um redimensionamento administrativo se cumpriu no que tange a substituição do modelo anterior fragmentado por uma estrutura centralizada de comando. Porém, permanece sendo “um ministério coxo, reprodutor do *status quo ante* que precisa ser aperfeiçoado para que se exerça efetivamente o controle civil democrático” (FUCCILLE, 2006, p. 249).

#### 4.2.2 Comissão de Gênero do Ministério da Defesa

Em abril de 2014, foi criada a Comissão de Gênero do Ministério da Defesa (CGMD), composta por representantes dos comandos das Forças Armadas e de diversos setores do Ministério, com caráter consultivo. A Comissão se propõe em

---

<sup>54</sup> Esse foi o caso, por exemplo, do primeiro ministro da defesa Élcio Alvares, o qual limitou a sua gestão aos aspectos jurídicos e constitucionais, mais próximos a sua experiência profissional (FUCCILLE, 2006).

seu plano de ação, realizado em 2015: orientar a atuação do MD visando à efetivação dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero; acompanhar e avaliar o cumprimento das ações definidas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), sob a responsabilidade do MD; articular os órgãos deste Ministério na implementação das ações propostas; contribuir para a atuação do Ministério nos espaços institucionais que tratam das políticas para as mulheres e de gênero; sensibilizar e capacitar servidores e dirigentes do Ministério sobre o tema; e aprofundar e transversalizar a temática de gênero no âmbito da defesa brasileira (LIMA, 2015).

Contudo, apesar da importância da criação da Comissão, demonstrando uma evolução institucional, os resultados de suas ações são frágeis. Ao analisar as atas das reuniões disponibilizadas pela Lei de Acesso à Informação, percebe-se que há muita discordância entre seus membros, os quais expressam as opiniões e interesses de seus grupos particulares. Isso dificulta a implantação mais célere de medidas que beneficiem as mulheres (SCHWETHER; PAGLIARI, 2019).

Durante as primeiras reuniões, no ano de 2015, verificam-se embates, por exemplo, na concepção de um projeto de pesquisa para diagnosticar as questões de gênero no âmbito da defesa. Outra preocupação expressa pelos militares nas discussões diz respeito à coesão institucional, a qual poderia ser afetada caso os homens se sentissem desprivilegiados frente às mulheres. Igualmente importante é a questão do assédio sexual, que na opinião dos líderes das Forças deve ser estudada como um todo, sem se perder em assuntos que fogem ao escopo da Política Nacional (CGMD, 2015a).

Os arquivos da Comissão revelam que ela se reuniu em outras duas oportunidades no ano de 2016, em junho e agosto. Em junho a importância e necessidade de existência da Comissão foram questionadas pelo representante da Força Aérea (CGMD, 2016a). Dois meses após, na reunião celebrada em agosto, pontuou-se a baixa expressividade do Brasil na Conferência Internacional sobre Mulheres nas Forças Armadas, realizada em Trindade e Tobago (CGMD, 2016b).

Em 2017, foi realizada uma apresentação a respeito dos avanços das mulheres nas três Forças brasileiras e suas expectativas futuras, que contou com a presença da Almirante Dalva Maria Mendes (MARTINS, 2017). Todavia, desde

então as atividades estão suspensas e não existem mais registros de estudos realizados por esse órgão.

#### 4.2.3 Conselho e Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional

O Conselho de Defesa Nacional (CDN) é um órgão consultivo da Presidência da República sobre assuntos que envolvam a soberania nacional e a defesa do Estado. Foi instituído pelo art. 91 da Constituição de 1988, e assumiu as atribuições do antigo Conselho de Segurança Nacional, o qual teve suas atividades esvaziadas.

De acordo com a Constituição Federal, participam do CDN como membros natos o vice-presidente da República, o presidente da Câmara dos Deputados, o presidente do Senado Federal, o ministro da Justiça, o ministro de Estado da Defesa, o ministro das Relações Exteriores, o ministro do Planejamento e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica<sup>55</sup> (BRASIL, 1988).

Compete ao Conselho assessorar a presidência em situações de guerra e paz, opinar sobre a decretação do estado de defesa, de sítio ou de intervenção federal, e propor os critérios para utilização de áreas vitais à segurança nacional, especialmente nas áreas de fronteira e onde haja exploração de recursos naturais (BRASIL, 1988).

O Conselho reúne-se de forma regular, de acordo com um calendário proposto pela presidência e, se necessário, por meio de reuniões extraordinárias. Em 2008, o CDN aprovou por unanimidade a proposta da Estratégia de Defesa Nacional, apresentada pelo ministro da defesa Nelson Jobim. E, em 2009, aprovou a proposta da política nacional de inteligência, pela qual o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) passou a deter a responsabilidade sobre a matéria (HEYE, 2009).

A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) integra o conjunto de câmaras setoriais do Conselho do Governo. É um órgão de assessoramento da presidência da República, responsável por formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com as áreas de relações exteriores

---

<sup>55</sup> Nova redação e inclusão de inciso dados pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 23, de 1999.

e de defesa nacional, e por aprovar e acompanhar a implementação de ações que sejam de competência de mais de um ministério (ABIN, s.d.).

Por essa razão, é composta pelo ministro-chefe do GSI e por ministros de diversos setores<sup>56</sup>, para além de ter como convidados permanentes os Comandantes da Marinha, Aeronáutica e Exército e o Chefe EMCFA (ABIN, s.d.).

Em 1996, foi delegada, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, à CREDEN a formulação da política de defesa nacional. A determinação presidencial conferiu sentido à Câmara e movimentou suas atividades, inertes até aquele momento (ALSINA JÚNIOR, 2003).

Contudo, ainda que a CREDEN e o CDN representem foros adequados de formulação política, não há uma estrutura coordenada para essa finalidade, se organizam ao redor de esporádicas conversas informais entre diplomatas e militares (ALSINA JR., 2003). Entre os anos de 2012 e 2016 a Câmara reuniu-se, formalmente, apenas em duas oportunidades. Ambas reuniões foram registradas por meio de atas disponibilizadas pela Lei de Acesso à Informação.

A primeira delas, em 18 de abril de 2012, com ocorrência no Palácio do Planalto, tratou do Mosaico de Segurança Institucional e do Sistema de Georreferenciamento de Apoio à Decisão da Presidência da República; das Operações na Fronteira; da Conferência Rio +20; e, do Plano de Cartografia da Amazônia. Debateu-se, ademais, a inclusão de outros quatro ministros na composição da Câmara.

Em 30 de junho de 2016, também no Palácio do Planalto, estiveram reunidos todos os membros para discutir a segurança das fronteiras, foi apresentado, então, o Programa de Proteção Integrada das Fronteiras, atualizando o Decreto nº7.496/2011. Nota-se, entretanto, que em nenhuma das oportunidades os três documentos da defesa nacional (PND, END e LBDN) foram temas dessa Câmara.

Não obstante, em 1996, ter sido delegada à CREDEN a função de produtora dos documentos, os seus membros no espaço temporal dessa pesquisa, não trataram oficialmente sobre o tema. Dessa forma, ambos os órgãos,

---

<sup>56</sup> Ministro da Casa Civil, Ministro da Justiça, Ministro da Defesa, Ministro das Relações Exteriores, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministro do Meio Ambiente, Ministro da Ciência e Tecnologia, Ministro da Fazenda, Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Ministro da Saúde, Ministro das Comunicações, Ministro da Integração Nacional, Ministro de Minas e Energia e Ministro dos Transportes.

embora possam participar de forma mais autônoma na formulação das políticas de defesa nacionais, não o fazem; por conseguinte, deixam de realizar o controle sobre as iniciativas das instituições militares no país (FLEMES, s.d.).

#### 4.2.4 Conselho Acadêmico de Defesa

Ainda no âmbito do MD, foi criado, em 2017, o Conselho Acadêmico de Defesa pela portaria nº 4.169/GM/MD, com a função de assessorar o ministro em planos, programas, projetos, e atividades de interesse da defesa, e na proposição de políticas públicas em colaboração com a comunidade acadêmica.

Dele participavam o Diretor do Instituto Pandiá Calógeras (IPC)<sup>57</sup>, o secretário de Produtos de Defesa (SEPROD), os comandantes das Escolas Superior de Guerra (ESG), de Guerra Naval (EGN), de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR) e do Instituto Militar de Engenharia (IME), bem como os presidentes da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (Abimde), da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer) e da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED)<sup>58</sup>, e os professores Eurico Figueiredo (ECEME) e Jorge Ramalho da Rocha (UNB) (SAMPAIO, 2017).

Na análise das atas das reuniões, é possível observar que a primeira reunião, em dezembro de 2017, teve intuito celebratório, enquanto a segunda, em janeiro de 2018, aventou algumas propostas de atuação do Conselho. O Prof. Alcidez Vaz, presidente da ABED, apresentou um plano de trabalho e foi seguido pela apresentação da proposta elaborada pela Abimde (IPC, 2017).

A conclusão dos trabalhos optou pela elaboração de um plano mais detalhado, com apresentação prevista para o próximo encontro, o qual não foi realizado por incompatibilidade de agenda dos integrantes do Conselho. Em

---

<sup>57</sup> O Instituto Pandiá Calógeras (IPC) assiste de forma direta e imediata o ministro da defesa, no desenvolvimento do pensamento estratégico sobre segurança internacional e defesa nacional. O IPC atua na produção de análises e na promoção do diálogo com a academia. Dentre as iniciativas do Instituto, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), nomeia-se o Programa Álvaro Alberto de Indução à Pesquisa em Segurança Internacional.

<sup>58</sup> A Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), criada em outubro de 2005, é uma entidade da sociedade civil concebida por acadêmicos com a proposta de reunir pesquisadores(as), civis e militares, que desenvolvam estudos nas áreas de defesa, segurança, estratégia, relações civis-militares, entre outras, buscando impulsionar o campo de estudos e o compartilhamento de conhecimentos (ABED, 2011).

fevereiro de 2018, a exoneração do cargo do então ministro da defesa Raul Jungmann, acarretou no fim das reuniões do Conselho Acadêmico de Defesa, bem como na revogação da Portaria de sua criação (IPC, 2018).

O encerramento das atividades desse Conselho vai de encontro com o que a teoria exposta entende como fundamental para um bom relacionamento entre civis e militares: uma sociedade civil informada e atenta sobre os rumos da política de defesa. A ausência de uma reflexão crítica e independente sobre a política de defesa, cria espaços para que os militares sejam mais ativos. Esforços para o desenvolvimento de uma comunidade acadêmica promotora de políticas públicas são um importante contrapeso (VELÁZQUEZ, 2008).

#### 4.2.5 Comissões Parlamentares

A ação conjunta do Legislativo, colaborando com informações técnicas, é estratégica para contrabalancear o poder do Executivo (MILNER, 1997). Assim, foram instituídas as Comissões Parlamentares, as quais atuam de forma a obter maior organização dos trabalhos e matérias em tramitação no Parlamento.

No Brasil, as Comissões Parlamentares ganharam maior notoriedade, a partir da Constituição de 1934, que em seu artigo 23 inovou ao estabelecer a possibilidade de os representantes serem profissionais especializados. Já na Constituição de 1946 atribuiu-se às Comissões iniciativa das leis, a fim de que fossem um mecanismo para representação das demandas, embora a efetividade de tal prerrogativa tenha sido contestada posteriormente (PARO, 2014).

A Constituição Federal apresenta no capítulo I – Do Poder Legislativo, seção específica sobre as Comissões. O instrumento assegura a proporcionalidade (art. 58), ou seja, a representação partidária nas Comissões deve refletir a do Plenário. Logo, partidos com maior representação terão mais membros em cada Comissão (BRASIL, 1988). Ademais, cada deputado pode participar como membro titular apenas de uma Comissão, e os postos de presidente, secretário e relator não são cativos (PARO, 2014; PEREIRA; MUELLER, 2000).

Dessa forma, o Congresso Nacional se organiza ao redor de três tipos de Comissão: permanentes, temporárias e mistas (compostas por deputados e senadores). As comissões permanentes estruturam-se por eixos temáticos e

possuem como funções precípua a apreciação e deliberação dos assuntos, acompanhamento dos projetos governamentais e fiscalização do orçamento da União (art. 23) (BRASIL, 1988). Para tanto, podem usufruir da realização de audiências públicas, solicitar depoimentos e convocar ministros para esclarecimentos (PARO, 2014).

Concomitantemente, funcionam como um espaço de interação com a sociedade civil, a partir das petições e reclamações encaminhadas pelos cidadãos. Na Câmara dos Deputados estavam ativas, em 2019, 25 Comissões Permanentes<sup>59</sup>, enquanto no Senado Federal existiam 12 Comissões<sup>60</sup>. Aqui nos ateremos a apresentar as Comissões que possuem como eixo temático a Defesa Nacional.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados foi criada, em 1936, sob a alcunha de “Diplomacia e Tratados”, nome modificado, em 1947, para “Diplomacia” e, em 1957, para “Comissão de Relações Exteriores”. No ano de 1996 assumiu sua forma atual, incluindo a Defesa Nacional como eixo temático e teve sua denominação alterada para aquela que é hoje, por meio do art. 32, inciso XV do atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Essa comissão tem como atribuições principais a apreciação de projetos de lei, tratados internacionais e outras proposições referentes às áreas de defesa e

---

<sup>59</sup> Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); Comissão de Cultura (CCULT); Comissão de Defesa do Consumidor (CDC); Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO); Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU); Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS); Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER); Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD); Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM); Comissão de Educação (CE); Comissão do Esporte (CESPO); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA); Comissão de Legislação Participativa (CLP); Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); Comissão de Minas e Energia (CME); Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); Comissão de Turismo (CTUR); Comissão de Viação e Transportes (CVT) – última atualização novembro de 2019.

<sup>60</sup> Comissão Diretora; Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); Comissão de Assuntos Sociais (CAS); Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE); Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE); Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI); Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

política externa brasileira. Mais especificamente temas como: direito internacional público e privado; emigração e imigração; estudos estratégicos e atividades de informação; administração pública militar; direito militar e legislação de defesa nacional; e litígios internacionais (CD, 1989).

Em específico sobre a defesa, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados atribui à CREDN a competência de apreciar as matérias referentes aos seguintes temas:

- f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;
- g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;
- h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
- i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
- j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- l) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes (CD, 1989).

As Reuniões Deliberativas Ordinárias da CREDN ocorrem semanalmente, em geral, às terças-feiras ou às quartas-feiras, com horário de início às dez horas, são realizadas para discussão e votação das matérias. Entre os presentes estão os assessores parlamentares do Ministério da Defesa e de cada uma das Forças, com intuito de transmitir e colher informações que colaborem na condução das atividades (ROCHA; SAINT-PIERRE; SILVA, 2004).

No que diz respeito às pautas abordadas em Reunião, em estudo realizado com todas as matérias apreciadas no segundo semestre de 2016<sup>61</sup>, constatou-se que o tema com maior frequência de aparição foram as relações internacionais. Vale lembrar que a Comissão não trata exclusivamente de temáticas de defesa, sendo também responsável pelas relações exteriores do país. São diversos os acordos nas áreas de saúde; educação; cooperação técnica, financeira e

---

<sup>61</sup> Para a realização dessa análise foram definidos nove temas: Esporte, Programas Sociais, Exercícios e Operações, Estado e Defesa, Ensino e Pesquisa, Ciência e Tecnologia, Indústria de Defesa, Relações Internacionais e Legislação. Foram analisadas todas as matérias colocadas sobre a mesa, independentemente de sua aprovação ou rejeição, no período 01 de junho de 2016 a 15 de dezembro de 2016. Contabilizou-se a frequência com que cada tema apareceu (no Anexo I estão dispostos os achados em sua completude).

tributária; e prestação de serviços que permeiam a agenda. Nessa contagem estão, também, as missões de paz das Forças Armadas.

O segundo tema priorizado pela Comissão foi a Legislação. Os deputados dedicaram atenção, por exemplo, para discussões sobre o Código e o Processo Penal Militar e sobre a Reforma da Previdência dos Militares. Ademais, interessaram-se pela Indústria e Defesa, buscando mais informações através de visitas na Aramar, na Svenska Aroplan (responsável pelo desenvolvimento do programa de satélites SISFRON), e na Embraer (produtora do avião KC 390).

As Audiências Públicas Extraordinárias, Ordinárias e Conjuntas também fazem parte das atividades parlamentares. Nelas o objetivo é estabelecer diálogos com funcionários de outras esferas que possam contribuir ao entendimento de uma pauta. “É fundamental esse diálogo (...) É preciso criar canais de discussão com os militares, via Parlamento, via instituições da sociedade civil, como a universidade” (GENOINO, *apud* FUCILLE, 2006, p. 176). As Audiências contribuem, igualmente, para a transparência e o fomento de um debate público das questões (GIRALDO, 2006).

Com base nos relatórios anuais divulgados pela Câmara dos Deputados é possível constatar que, no período de 2011 a 2018, foram celebradas 141 Audiências Públicas, conforme exposto na tabela abaixo (Tabela 1):

**Tabela 1. Demonstrativo Atividades CREDN (2011 a 2018)**

	<b>Reuniões Deliberativas<sup>62</sup></b>	<b>Audiências Públicas</b>	<b>Seminários</b>	<b>Outros Eventos<sup>63</sup></b>	<b>Proposições Apreciadas<sup>64</sup></b>
2011	33	14	4	4	67
2012	34	8	3	6	33
2013	32	29	3	3	201
2014	17	20	5	1	17
2015	33	32	2	7	91
2016	19	6	2	2	65
2017	26	25	9	8	90
2018	16	7	2	20	42
<b>TOTAL</b>	210	141	30	51	606

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do site [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) (2019).

<sup>62</sup> São consideradas Reuniões Deliberativas as ordinárias e extraordinárias.

<sup>63</sup> São considerados Outros Eventos: Palestras, Painéis, Mesas Redondas e Simpósios.

<sup>64</sup> Dentre as Proposições Apreciadas estão: Mensagens, Projeto de Decreto Legislativo e Projeto de Lei.

Ainda de acordo com o quadro, foram apreciadas, aproximadamente, 600 proposições pela CREDN. A precaução em obter informações pode ser constatada a partir do número de vezes em que os(as) parlamentares se reuniram em seminários<sup>65</sup>, eventos e audiências. Nesses âmbitos os(as) deputados(as) podem aprofundar conhecimentos e dirimir dúvidas (HERCULANO, 2014). No período em análise somam-se 222 oportunidades, o que é superior aos momentos em que se reuniram para deliberar sobre um assunto.

Entretanto, a grande variedade de temas tratados<sup>66</sup> e sua relevância, faz com que os debates sejam, na maioria das vezes, extensos, detalhados e sobrepostos. Há uma preocupação entre os(as) parlamentares em não ratificar mensagens do Executivo que não tenham passado por uma ampla discussão, mesmo que haja relutância burocrática em disponibilizar as informações nessa arena (ROCHA; SAINT-PIERRE; SILVA, 2004; GIRALDO, 2006).

A composição da CREDN segue o Regimento da Câmara do Deputados:

Art. 23. Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar [...]

Art. 25. O número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura. [...] § 2º Nenhuma Comissão terá mais de treze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração.

Art. 26. [...] § 1º Cada Partido ou Bloco Parlamentar terá em cada Comissão tantos Suplentes quantos os seus membros efetivos.

§ 2º Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma Comissão Permanente, ressalvadas as Comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de **Relações Exteriores e de Defesa Nacional**, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CD, 1989, grifo da autora).

Anualmente, são renovados seus membros e liderança. Há, portanto, uma baixa aderência parlamentar às Comissões, as quais têm suas composições alteradas com regularidade. Os(as) legisladores(as), em geral, estão mais

<sup>65</sup> Destaca-se que os Seminários têm, em geral, um número mais restrito de convidados/especialistas, e possuem caráter mais informativo (HERCULANO, 2014).

<sup>66</sup> Em análise das ementas de todas as matérias encaminhadas para a CREDN, no período de 2003 a 2010, Herculano (2014) observou seu caráter multidisciplinar ao listar quinze diferentes temas.

preocupados(as) com suas carreiras pós-Legislativo, no governo estatal, haja vista a pequena probabilidade de reeleição (MORGENSTERN, 2002).

A alta rotatividade, atrelada à baixa especialização dos membros, em conjunto afetam negativamente à Comissão, uma vez que, por um lado, impossibilitam a realização de um planejamento estratégico a longo prazo e, por outro, enfraquecem a autoridade parlamentar para avaliação dos programas (FIOLETTI; TIBILETTI, 2004).

Dessa maneira, é fato que a maior parcela dos membros da Comissão é composta por novatos, aos quais falta tempo e/ou interesse para desenvolverem expertise no tema. Por outro lado, haja visto que os legisladores se auto selecionam para integrarem as comissões, pode-se afirmar que ao menos alguns têm interesse pessoal ou eleitoral na área de defesa (GIRALDO, 2006).

No Quadro 9 estão dispostas as composições da CREDN na 54ª Legislatura (2011-2015), 55ª Legislatura (2016-2018) e no primeiro ano da 56ª Legislatura (2019). Cada Legislatura é dividida em quatro sessões legislativas, que coincidem com a troca da Presidência da Comissão.

**Quadro 9.** Deputados(as) Líderes da CREDN (2011-2019)

(continua)

	<b>COMPOSIÇÃO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>PROFISSÃO</b>
2011	Presidente - Deputado Carlos Alberto Leréia 1º Vice-Presidente - Deputado Fábio Souto 2º Vice-Presidente - Deputado Eduardo Azeredo 3º Vice-Presidente - Deputado Vítor Paulo	PSDB/GO DEM/BA PSDB/MG PRB/DF	Radialista Economista Eng. Mecânico Jornalista e Radialista
2012	Presidenta - Deputada Perpétua Almeida 1ª Vice-Presidenta - Deputada Manuela D'Ávila 2º Vice-Presidente - Deputado Vítor Paulo 3º Vice-Presidente - Deputado Claudio Cajado	PCdoB/AC PCdoB/RS PRB/DF PP/BA	Professora e Bancária Jornalista Jornalista e Radialista Advogado
2013	Presidente - Deputado Nelson Pellegrino 1ª Vice-Presidenta - Deputada Perpétua Almeida 2ª Vice-Presidenta - Deputada Íris de Araújo 3º Vice-Presidente - Deputado Eduardo Azeredo	PT/BA PCdoB/AC PMDB/GO PSDB/MG	Advogado Professora e Bancária Administradora Pública Eng. Mecânico
2014	Presidente - Deputado Eduardo Barbosa 1º Vice-Presidente - Deputado Duarte Nogueira 2º Vice-Presidente - Deputado Hugo Napoleão 3º Vice-Presidente - Deputado Alfredo Sirkis	PSDB/MG PSDB/SP PSD/PI PSB/RJ	Médico Eng. Agrônomo Advogado e Professor Jornalista

**Quadro 9.** Deputados(as) Líderes da CREDN (2011-2019)

(conclusão)

2015	Presidenta - Deputada Jô Moraes 1º Vice-Presidenta - Deputada Bruna Furlan 2º Vice-Presidente - Deputado Carlos Zarattini 3º Vice-Presidente - Deputado Subtenente Gonzaga	PCdoB/MG PSDB/SP PT/SP PDT/MG	Secretária Executiva Advogada Economista Militar
2016	Presidente - Deputado Pedro Vilela 1º Vice-Presidente - Deputado Luiz Carlos Hauly 3º Vice-Presidente - Deputado Takayama	PSDB/AL PSDB/PR PSC/PR	Advogado Economista e Professor Pastor
2017	Presidenta – Deputada Bruna Furlan 1º Vice-Presidente - Deputado Pedro Vilela 3º Vice-Presidente - Deputado Nelson Pellegrino	PSDB/SP PSDB/AL PT/BA	Advogada Advogado Advogado
2018	Presidente - Deputado Nilson Pinto de Oliveira 1º Vice-Presidente - Deputado Paulo Abi-ackel	PSDB/PA PSDB/MG	Professor Advogado
2019	Presidente - Deputado Eduardo Bolsonaro 1º Vice-Presidente - Deputado Luiz P. de Orléans e Bragança 2º Vice-Presidente - Deputado Marcel Van Hattem 3º Vice-Presidente - Deputado José Rocha	PSL/SP PSL/SP NOVO/RS PL/BA	Policial Empresário Jornalista e Cient. Político Médico

Fonte: Elaborada pela autora (2019)

Ao interpretarmos a última coluna do quadro nota-se uma baixa especialização profissional prévia, o que por conseguinte gera carência de conhecimentos e aumenta a demanda por informações. Conquanto os(as) deputados(as) na presidência da CREDN, entre 2011 e 2019, tenham, em sua maioria, formação de nível superior, são em áreas distintas do tema em foco. Destacam-se, por exemplo, as carreiras de advocacia e jornalismo. É digno de nota, ainda, a presença de um militar e um policial entre os líderes.

Assim sendo, falta de expertise deve ser um obstáculo a ser superado, a fim de que os legisladores cumpram seu importante papel na formulação da legislação em defesa (GIRALDO, 2006). Outrossim, dentre as nove sessões legislativas apenas três delas tiveram a presidência de uma mulher, em 2012 a Deputada Perpétua Almeida, em 2015 a Deputada Jô Moraes e em 2017 a Deputada Bruna Furlan.

No Senado Federal, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional é a responsável por exercer o controle do Executivo, no que tange às relações exteriores e a defesa. Em específico sobre a defesa, o Regimento Interno do Senado atribui à CRE a competência de emitir parecer sobre:

V - Forças Armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz (Const., art. 49, II); VI - assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza; [...]

§ 2º A Comissão promoverá audiências públicas, no início de cada sessão legislativa, com os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa para prestarem informações no âmbito de suas competências (SENADO FEDERAL, 1970).

As regras do Regimento Interno também postulam a respeito da composição das Comissões:

§ 2º Cada Senador poderá integrar até três comissões como titular e três como suplente. Art. 78. Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (SENADO FEDERAL, 1970).

A CRE é composta, então, por dezenove senadores titulares e dezenove senadores suplentes. A alternância dos cargos em comissão realiza-se bianualmente, mesmo momento em que ocorre nova eleição para a presidência. O Quadro 10 reúne as lideranças do período entre 2011 e 2020.

**Quadro 10. Senadores Líderes da CRE (2011-2020)**

	<b>COMPOSIÇÃO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>PROFISSÃO</b>
2011-2012	Presidente: Senador Fernando Collor Vice-presidente: Senador Cristovam Buarque	PTB/AL PTD/DF	Economista e Jornalista Eng. Mecânico e Professor
2013-2014	Presidente: Senador Ricardo Ferraço Vice-presidente: Senador Jarbas Vasconcelos	PMDB/ES PMDB/PE	Empresário Advogado
2015-2016	Presidente: Senador Aloysio Nunes Vice-presidente: Senador Luiz Henrique Senador Valdir Rauup	PSDB/SP PMDB/SC PMDB-RO	Advogado Advogado
2017-2018	Presidente: Senador Fernando Collor Vice-presidente: Senador Jorge Viana	PTB/AL PT/AC	Economista e Jornalista Engenheiro Florestal
2019-2020	Presidente: Senador Nelson Trad Filho Vice-presidente: Senador Marcos do Val	PSD/MG PODEMOS/ES	Médico Instrutor Policial

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Em análise do quadro observa-se, de forma semelhante à Câmara de Deputados, que a profissão de advogado é a mais frequente. Frisa-se, também, a ausência de mulheres nos cargos mencionados.

De acordo com os Relatórios da Presidência disponibilizados pelo Senado Federal, é possível contabilizar as principais atividades da CRE. As Reuniões Extraordinárias ocorrem às quintas-feiras, às dez horas. Algumas seguem o formato de Audiências Públicas, nas quais há participação de especialistas para debates.

**Tabela 2.** Demonstrativo Atividades CRE (2012 a 2018)

	<b>Reuniões Extraordinárias</b>	<b>Audiências Públicas</b>	<b>Pareceres Proferidos</b>
2012	47	23	100
2013	56	25	106
2014	31	17	49
2015	47	18	109
2016	25	8	91
2017	51	24	107
2018	48	13	113
<b>TOTAL</b>	<b>305</b>	<b>128</b>	<b>675</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Senado Federal (2019).

A Tabela 2 reúne os dados dos últimos sete anos de atividades, no período em destaque foram realizadas 305 Reuniões Deliberativas, 128 Audiências Públicas e, ao todo, foram proferidos 675 pareceres (em média 100 pareceres ao ano, com exceção do ano de 2014, que teve atividade inferior).

Os assuntos tratados pela Comissão são alocados em quatro principais categorias: administrativo, econômico, jurídico e social. Em 2019, existiam treze matérias em análise, e dentre elas destacam-se dois Projetos de Lei (PL e PLS) que pretendem rever a Lei nº4.375, que dispõe sobre o Serviço Militar (PL 557/2019 e PLS 101/2017)<sup>67</sup>.

Diante desse panorama, depreende-se que o Legislativo brasileiro, a despeito de ser responsável por supervisionar e examinar as políticas de defesa, não está suficientemente preparado para exercer esse papel. Ambas comissões, no Senado e na Câmara, são pouco equipadas, em especial no que tange a capacidade técnica de seus membros para monitorar o setor da defesa (PION-BERLIN, 2019).

<sup>67</sup> O Projeto de Lei nº 557, de 2019 determina que na elaboração dos critérios para a seleção do serviço militar, será concedida prioridade aos jovens egressos de instituições de acolhimento familiar ou institucional. O Projeto de Lei do Senado nº 101, de 2017 prioriza a seleção de jovens de 16 a 18 anos, de famílias com renda mensal de até dois salários mínimos.

#### 4.2.6 Frente Parlamentar da Defesa Nacional

Criada originalmente em novembro de 2008, a Frente Parlamentar de Defesa Nacional possui como principal objetivo o estabelecimento de um diálogo aberto e dinâmico entre o Congresso e as demais arenas da defesa nacional, por meio de debates sobre temas considerados estratégicos ao desenvolvimento do país, com especial atenção à indústria nacional e as empresas estratégicas de defesa (SOBREIRA, 2011).

A Frente é integrada por autoridades políticas civis e militares e entidades e organizações da defesa, entre elas a Abimde. Trata-se, portanto, de um fórum que reúne agentes em prol de um interesse maior da nação. A criação da Frente introduziu o Parlamento como um formulador de políticas para a defesa, com a importante função de representar toda a sociedade (SOBREIRA, 2011).

Na 53ª Legislatura (2007-2011) a Frente foi liderada pelo Deputado Federal Raul Jungmann (PPS-PE) e composta por outros 207 deputados. No ano de 2011 foi realizada uma cerimônia de relançamento, na qual participou o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, que destacou o caráter suprapartidário da associação.

Na 54ª Legislatura (2011-2015) a Frente esteve sob a liderança do Deputado Federal Carlos Zarattini (PT-SP) e foi formada por 213 deputados. Zarattini estabeleceu alguns temas como prioritários, entre eles, a aprovação no Congresso de um orçamento da defesa que não fosse passível a cortes e a implementação de projetos atentos à capacidade dissuasória do país, com utilização de alta tecnologia, a exemplo do Sisfron, do FX-2<sup>68</sup> e do PróSub<sup>69</sup>.

Em 2015, a Frente Parlamentar, até então composta apenas por deputados federais, torna-se mista e passa a ser chamada de Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional (FPMDN). O Deputado Carlos Zarattini assume sua presidência e estabelece, como um dos objetivos da Frente, a participação ativa do Congresso na revisão dos três documentos da defesa (UFFDEFESA, 2015).

Em ata de abertura das atividades foram elencados os objetivos: I. Forças Armadas: prioridades, doutrina e sistema educacional; II – Projetos Estratégicos; III – Ações políticas e orçamentárias para garantir condições à implantação da

---

<sup>68</sup> Aquisição de caças pela Força Aérea Brasileira com transferência de tecnologia.

<sup>69</sup> Construção de cinco submarinos pela Marinha, um deles a propulsão nuclear, com tecnologia nacional.

Estratégia Nacional de Defesa; IV – Ministério da Defesa: organização, papéis do Estado Maior da Defesa, Conselho Sul-americano de Defesa, entre outros; e, V – Contexto Hemisférico: situações de conflito, segurança e defesa, direitos humanos e defesa nacional (CD, 2015).

A FPMDN foi composta na 55ª Legislatura (2015-2019) por 210 Deputados Federais e 6 Senadores. Suas atividades foram orientadas primeiro a tornar a temática da defesa nacional um dos principais assuntos discutidos na Câmara dos Deputados, dada sua relevância ao Estado brasileiro, seguido pelo aprimoramento das capacidades e mecanismos para o seu tratamento.

Não é possível averiguar, de fato, se as atividades atingiram seu objetivo, uma vez que as Frentes Parlamentares não estão previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e ainda que possam ser registradas perante a Mesa e requerer o uso do espaço físico e de apoio na divulgação, não existe nenhum registro de suas atividades internas, a exemplo de atas na Casa<sup>70</sup>.

Sabe-se, porém, que um dos seminários propostos pelo presidente da Frente foi intitulado “Defesa: Política de Estado – Soberania, Desenvolvimento e Inovação Tecnológica”, tal evento foi celebrado em novembro de 2016 com o intuito de promover um amplo debate sobre a Defesa Nacional como política de Estado. Nele participaram militares, professores e representantes da indústria.

#### 4.2.7 Assessorias Parlamentares

As Assessorias Parlamentares do Ministério da Defesa e de cada uma das Forças Armadas - Exército, Aeronáutica e Marinha - estão instaladas dentro do Congresso Nacional e atuam de forma harmônica em busca de adesão aos interesses da instituição militar.

Para tanto, cada Assessoria trabalha monitorando as proposições legislativas, os planos, as leis e as emendas que de alguma forma interferem nos interesses das Forças. Ao serem localizadas, são enviadas à avaliação dos Comandantes, que orientam a ação. Para cada caso elabora-se uma estratégia de conduta distinta (SANTOS, 2001).

---

<sup>70</sup> Informação obtida após solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação.

Outrossim, os assessores são responsáveis por estabelecerem contato com os parlamentares e relações cordiais. Realizam, além disso, estudos e análises conjunturais, emitem pareceres, trazem representantes para visitas e divulgam a imagem e os interesses da instituição. Ainda, são responsáveis pela credibilidade e, fundamentalmente, por estabelecerem uma ponte entre o mundo político e o militar (SANTOS, 2001; TAVEIRA, 2018).

Os assessores parlamentares são, em geral, militares selecionados com profundo conhecimento da área e com capacidade para negociar, e muitos deles realizam cursos no meio civil que orientam a atuação no Legislativo. Ao passo que não estão ligados a partidos políticos podem agir mais livremente, sem compromissos com eleitores e/ou partidos (SANTOS, 2001).

As Assessorias Parlamentares são utilizadas, com frequência, pelos parlamentares, mesmo que a independência e a neutralidade das fontes não possam ser asseguradas (FLEMES, s.d).

#### 4.2.8 Indústria de Defesa

A indústria de defesa é um dos três eixos estruturantes da defesa nacional de acordo com a Estratégia Nacional de Defesa, para além de ser pauta de diversas políticas públicas e de ações governamentais desde o início da década de 2000 (SCHMIDT; MORAES; ASSIS, 2012).

Ao longo de sua história, demarca-se o período entre 1970 e 1990 como a fase de maior êxito, momento em que alcançou notória expressão internacional. Porém, com o encerramento das atividades da Engenheiros Especializados S.A., em 1993, e a grande queda das exportações de produtos militares da Avibras e da Embraer os “anos dourados” da indústria de defesa brasileira chegaram ao fim (MORAES, 2012).

No período recente houve, no entanto, uma revitalização das atividades. O Brasil, juntamente com a Turquia e a Índia, compõem, hoje, o grupo dos “produtores emergentes” (SIPRI, 2018). Os três países, em comum, visam desenvolver ao mais alto nível sua produção de armas. Em 2017, o somatório das vendas de sete empresas sediadas nesses países foi de US\$ 11,1 bilhões, um acréscimo de 8,1% em comparação com 2016. Dentre essas empresas destaca-

se a Embraer, única a figurar entre as Top 100, na 84ª posição, com sede na América do Sul (SIPRI, 2018).

A indústria de defesa brasileira pode ser segmentada em três grupos: (a) empresas estatais; (b) companhias privadas em que o capital é basicamente nacional; e, (c) companhias instaladas no Brasil com capital externo (IMAI, 2011).

No primeiro grupo figuram, por exemplo, a Indústria de Material Bélico do Brasil, a Arsenal de Guerra do Rio e de São Paulo, a Empresa Gerencial de Projetos Navais e a Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMARANTE, 2012).

Já as indústrias privadas estão em grande parte reunidas em associações sendo a principal delas a Abimde, outros grupos relevantes no cenário nacional, são: a Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB), a Comdefesa/FIESP e o Conselho Empresarial de Defesa e Segurança do Sistema FIRJAN (CEPIK; BERTOL, 2016).

No que concerne às empresas, à parte a Embraer, que possui magnitude internacional, a Odebrecht Defesa e Tecnologia, a Avibras, a Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), a Condor Tecnologias Não-Letais, a Atech, a Agrale, a Taurus Armas, a Helibras e a INBRAfiltro, todas elas, se destacam no amplo âmbito doméstico (AMARANTE, 2012).

No Brasil existem mais de 600 empresas catalogadas como fornecedoras de produtos de defesa e segurança (BRICK, 2014). Ressalta-se, porém, que, a estabilidade do setor está atrelada, tanto a estratégias de diversificação da produção, aplicação dual das tecnologias e inserção internacional, quanto a políticas públicas que assegurem a demanda e a produção, haja visto o elevado custo e risco para desenvolvimento dos produtos (CORREA FILHO et al., 2013).

### **4.3 As mulheres na defesa brasileira**

A transição democrática<sup>71</sup>, nas décadas de 1980 e 1990, propiciou questionamentos a respeito dos espaços sociais e novos acordos institucionais (ALVAREZ, 1990; CELIS; MACKAY; MEIER, 2013). Os movimentos de

---

<sup>71</sup> O engajamento feminino no período de transição política brasileira é salientado por diversos estudos (BALDEZ, 2003; DE LIMA, 2015; GOMES; DELGADO, 2016). A redefinição da relação entre o Estado e a sociedade civil amplia o espaço na arena institucional para as pautas femininas e possibilita uma maior politização da agenda (ALVAREZ, 1990).

mulheres<sup>72</sup> reconheceram no processo de democratização oportunidades para mobilização e transformação dos padrões culturais (CALDEIRA, 1998).

Inicialmente, elas articularam suas demandas de modo mais amplo, compartilhando-as entre todas as participantes. Com o tempo surgiram três principais arenas de luta: a violação dos direitos humanos, a subsistência econômica e os direitos das mulheres, principalmente no mercado de trabalho<sup>73</sup> (ALVAREZ, 1990; GOMES; DELGADO, 2016).

A atuação dos movimentos ganhou espaço mediante a criação de conselhos e ministérios atentos às questões das mulheres. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher criado pela Lei nº 7353 em 1985, se propôs a “eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos” (GOMES; DELGADO, 2016, p. 263). O Conselho impulsionou ações no combate à violência e atenção à saúde feminina. Foram criados o S.O.S. Mulher e Delegacias da Mulher, e a agenda da saúde extrapolou os tradicionais temas - maternidade e câncer -, para discutir pautas mais sensíveis como o planejamento familiar, a sexualidade e o aborto.

A igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres foi expressa, pela primeira vez, na Constituição Federal, de 1988. O ordenamento jurídico brasileiro incorporou, nesse momento, grande parte das reivindicações das organizações feministas. A constituinte foi responsável por avanços expressivos na legislação (AVELAR, 2013).

Alguns aspectos são salientes como, por exemplo, os direitos humanos, seara em que foram previstas melhores condições de maternidade às presidiárias. No âmbito civil, os homens deixaram de ter posição superior nos casamentos. No tocante à violência, o estupro foi categorizado como crime hediondo inafiançável, bem como se reconheceu o fenômeno da violência familiar e doméstica, possibilitando a criação de mecanismos para sua coibição.

No campo da saúde foi garantido o acesso igualitário ao Serviço Único de Saúde (SUS), que deve oferecer assistência à concepção, pré-natal e parto, e foi

---

<sup>72</sup> Movimentos de mulheres podem ser definidos como movimentos sociopolíticos, compostos primariamente, mas não exclusivamente, por participantes femininos, que reivindicam alterações nos sistemas culturais e políticos tendo como base os papéis historicamente atribuídos ao gênero (ALVAREZ, 1990).

<sup>73</sup> A sindicalização feminina trouxe à luz temas como a desvalorização do salário feminino, a segregação ocupacional, a ausência de assistência à trabalhadora gestante, a violência e abusos sexuais no local de trabalho, entre outros.

aprovada a legislação específica sobre a reprodução humana assistida. Em relação ao mercado de trabalho, a CF ampliou a licença maternidade para quatro meses, sem prejuízo do salário, e aprovou a licença paternidade. Proibiu-se a dispensa arbitrária e a exigência de atestados de gravidez, bem como a diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

No tocante à Previdência Social, foi assegurado o direito ao salário-maternidade. Na área de habitação e desenvolvimento conferiu-se títulos de domínio e concessão ao homem e à mulher, ou a ambos, evitando que os títulos fossem sempre em nome do homem e gerassem dificuldade na partilha. Por fim, no que diz respeito à política e ao poder, foram aprovadas cotas para preenchimento de 20% das vagas de candidatura por mulheres (CFEMEA, 2006).

Entre os anos de 1991 a 1995 o processo de revisão da Constituição incorporou emendas constitucionais com temas de interesse das mulheres que, em alguns casos, haviam sido discutidos, porém sem a devida inclusão no texto constitucional<sup>74</sup>. No Quadro 11 estão reunidas as leis citadas, bem como outras mais recentes, as quais são responsáveis por formatar o panorama de garantias da cidadania feminina no Brasil.

**Quadro 11.** Constituição Federal e Legislação Ordinária sobre Mulheres

(continua)

LEGISLAÇÃO FEDERAL	ANO	TEMÁTICA
Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) Art. 392; Lei nº 11.770 e Decreto nº 7.052	1947 2008	Toda gestante ou mãe adotante tem direito à licença-maternidade por pelo menos 120 dias nas organizações privadas e 180 dias no serviço público federal. Decreto permite às empresas prorrogarem a duração do auxílio por mais 60 dias, igualando-o ao público.
Lei nº 4.121	1962	Estatuto da Mulher Casada - o marido deixa de ser o chefe absoluto da sociedade conjugal; a mulher pode ser economicamente ativa sem necessitar autorização do marido e passa a ter direito sobre filhos(as).
Lei nº 7.353	1985	Institui o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Promoção de políticas que visam eliminar a discriminação da mulher, assegurando liberdade, igualdade de direitos, participação na política, economia e cultura.
Lei nº 7.960	1989	Nos crimes de estupro e atentado violento ao pudor cabe utilizar prisão temporária.
Lei nº 8.072	1990	Inclui entre os crimes hediondos o estupro e o atentado violento ao pudor.
Lei nº 8.142	1990	É assegurado à gestante, através do SUS o atendimento perinatal. O poder público, as instituições e os empregadores propiciarão condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas à privação de liberdade.

<sup>74</sup> Como por exemplo o direito das empregadas domésticas, projeto de Lei nº 1.626 de março 1989, que “dispõe sobre a profissão de empregadas domésticas, prevê novos direitos, cria a categoria de empregador doméstico e dá outras providências” (AZEVEDO; RABAT, 2012), consolidado apenas em 2015.

**Quadro 11. Constituição Federal e Legislação Ordinária sobre Mulheres**

(conclusão)

Lei nº 8.212	1991	Assegurou o pagamento do salário maternidade entre outros benefícios para as trabalhadoras.
Lei nº 8.213	1991	Foi retirada a expressão “aborto não criminoso”, ficando apenas “aborto”, como um dos motivos para justificar a ausência ao trabalho.
Lei nº 8.408	1992	Estabelece prazo para a separação judicial e determina que a mulher, ao separar-se, volte a usar o nome de solteira, a menos que a alteração acarrete sérios prejuízos.
Lei nº 8.560	1992	Regulamenta a forma de reconhecimento de filhos(as) fora do casamento; registro de nascimento de menores de 18 anos apenas pela mãe e sobre a ação de investigação de paternidade, nesses casos.
Lei nº 8.629	1993	O título de domínio e a concessão serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil.
Lei nº 8.930	1994	Inclui o estupro entre os crimes hediondos que são considerados inafiançáveis.
Lei nº 8.971	1994	Regula o direito de companheiros(as) a alimentos e à sucessão, desde que comprovada a convivência há mais de cinco anos ou a existência de filhos(as).
Lei nº 8.974	1995	Estabelece normas para a engenharia genética. Entre elas a fertilização in vitro e a “barriga de aluguel”.
Lei nº 8.978	1995	Os conjuntos residenciais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação devem contemplar a construção de creches e pré-escolas.
Lei nº 9.029	1995	Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência.
Lei nº 9.046	1995	Direito de as presidiárias amamentarem filhos(as) em condições adequadas.
Lei nº 9.100	1995	Introduz o sistema de cotas, estabelecendo a cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou coligação para a candidatura de mulheres.
Lei nº 9.504 <sup>75</sup>	1997	Do número de vagas previstas, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.
Lei nº 10.224	2001	Dispõe sobre o crime de assédio sexual no Código Penal.
Lei nº 11.340	2006	Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.
Lei nº 13.104	2015	Prevê o feminicídio como circunstância qualificadora do crime hediondo.
Lei nº 13.257	2016	Amplia as possibilidades de prisão domiciliar, aplicada a mulheres presas provisoriamente quando gestantes, mães de crianças com até doze anos, ou cujos filhos e filhas sejam portadores de deficiência.
Lei nº 13.715	2018	Acaba com direitos de guarda para aqueles que praticarem feminicídio, estupro ou outros delitos contra dignidade sexual do cônjuge ou do filho(a).
Lei nº 13.718	2018	Tipifica crimes de importunação sexual (prática de ato libidinoso contra alguém sem a sua anuência), divulgação de cena de estupro, aumenta a pena estupro.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Cfemea, 2006.

O arcabouço de leis exposto demonstra, sem dúvidas, o avanço conquistado pela luta das mulheres ao longo dos anos, mesmo que a necessidade de ampliação dos debates permaneça evidente. O movimento feminista brasileiro

<sup>75</sup> A lei passou por revisões em 2009, 2010 e 2012, as quais não alteraram, porém, os parâmetros finais.

deu a muitas mulheres uma oportunidade de atuação política e, também, as capacitou para articular seus interesses.

No início dos anos 1980, os grupos de mulheres chegavam a quase uma centena (PAOLI, 1995; BALDEZ, 2003). O florescimento das organizações femininas, em paralelo com a ação mais incisiva da ONU através do estabelecimento da Década da Mulher (1975-1985), deu origem a grupos como: Centro da Mulher Brasileira (CMB), Sociedade Brasil Mulher, Coletivo de Mulheres, Associação de Mulheres e Centro para o Desenvolvimento da Mulher Brasileira (CDMB).

O CMB, por exemplo, atentava-se para questões como a reprodução, a sexualidade, a educação, a reforma do Código Civil e das leis trabalhistas, a provisão de creches e o reconhecimento da contribuição feminina para a arte popular e a cultura. Já, o CDBM propunha-se a pesquisar problemas sobre saúde materna, educação e participação política (SCHMINK, 1981). A variedade de grupos conseguia coligar classes sociais, raças e ideologias e enfraquecer a dicotomia entre o público e o privado (GOMES; DELGADO, 2016).

Esses grupos foram o substrato para as organizações hoje existentes. No período recente, em especial após a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (2004), as oportunidades para uma ação feminista tiveram novo ímpeto. Novos conselhos e organismos executivos foram instalados, nos níveis estadual e municipal, e multiplicaram-se os grupos de trabalho e iniciativas (AMB, 2009).

De acordo com levantamento realizado pelo IBGE (2019)<sup>76</sup> existem, aproximadamente, cinco mil entidades de defesa de direitos de grupos e minorias<sup>77</sup> - categoria em que se enquadram as associações de defesa de direitos das mulheres. Algumas delas estão listadas no Quadro 12 (frisa-se que estão todas ativas em 2019).

---

<sup>76</sup> Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil - FASFIL, principal estudo sobre o universo das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Para que seja definida como uma OSC é preciso cumprir cinco critérios: 1. Ser uma entidade privada; 2. Não ter fins lucrativos; 3. Estar legalmente constituída; 4. Ser capaz de administrar suas próprias atividades; 5. Ter participação voluntária.

<sup>77</sup> Nessa classificação reúnem-se as associações de defesa de direitos das mulheres, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, pessoas portadoras do vírus HIV, negros, população indígena, LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros); as associações de donas de casa; as associações de estudantes e os diretórios acadêmicos; as associações de veteranos e aposentados; e as associações de anistiados.

**Quadro 12. OSCs feministas em atuação no Brasil (2019)**

<b>Nome</b>	<b>Ano / Cidade</b>	<b>Principais Causas</b>	<b>Site</b>
SOF Sempreviva Organização Feminista	1963 São Paulo	Autodeterminação feminina. Trabalho e formação.	<a href="http://www.sof.org.br/">http://www.sof.org.br/</a>
Coletivo Feminista	1981 São Paulo	Atenção primária em saúde das mulheres.	<a href="https://www.mulheres.org.br/">https://www.mulheres.org.br/</a>
SOS CORPO Instituto Feminista para a Democracia	1981 Recife	Emancipação das mulheres em uma sociedade democrática.	<a href="http://soscorpo.org/">http://soscorpo.org/</a>
GELEDÉS Instituto da Mulher Negra	1988 São Paulo	Defesa de mulheres e negros no acesso às oportunidades	<a href="https://www.geledes.org.br/">https://www.geledes.org.br/</a>
CFEMEA Centro Feminista de Estudos e Assessoria	1989 Brasília	Respeito aos direitos políticos e civis. Direitos sexuais e direitos reprodutivos.	<a href="http://www.cfemea.org.br/">http://www.cfemea.org.br/</a>
CEPIA Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação	1990 Rio de Janeiro	Saúde, direitos reprodutivos e sexuais, violência, acesso à justiça, empoderamento.	<a href="https://cepia.org.br/">https://cepia.org.br/</a>
REDEH Rede de Desenvolvimento Humano	1990 Rio de Janeiro	Equidade de gênero, raça e etnia. Contribuir para a plena cidadania das mulheres.	<a href="http://www.mulher500.org.br/">http://www.mulher500.org.br/</a>
Centro Feminista 8 de Março	1993 Mossoró	Instalação da Delegacia Especializada em Defesa da Mulher. Conscientização sobre a violência sexista.	<a href="https://centrofeminista.com/">https://centrofeminista.com/</a>
THEMIS Gênero Justiça e Direitos Humanos	1993 Porto Alegre	Fortalecer conhecimento das mulheres sobre direitos.	<a href="http://themis.org.br/">http://themis.org.br/</a>
AMB Articulação de Mulheres Brasileiras	1995 Nacional	Monitoramento e pressão política das Plataforma do Cairo e Pequim.	<a href="http://www.articulacaodemulheres.org.br">http://www.articulacaodemulheres.org.br</a>
Instituto Patrícia Galvão	2001 São Paulo	Direitos da mulher. Violência contra mulher.	<a href="https://agenciapatriciagalvao.org.br/">https://agenciapatriciagalvao.org.br/</a>
Think Olga	2013 Nacional	Informação, ampliar o espaço de fala das mulheres.	<a href="https://thinkolga.com/">https://thinkolga.com/</a>

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Ao observarmos as principais causas que motivaram sua criação, expressas pelos valores e missões das organizações, encontram-se preocupações com a violência sofrida pelas mulheres, sua inclusão na sociedade e empoderamento, através de espaços de fala e maior acesso a informações, a luta pelos direitos e por melhores condições de saúde.

Não se vê, todavia, nenhuma menção, em específico, à condição das mulheres que atuam na defesa brasileira. Embora as mulheres militares sofram

com problemas semelhantes às mulheres civis, elas possuem particularidades decorrentes principalmente do meio em que estão inseridas. Uma consulta aos endereços eletrônicos de todas as instituições confirmou que: não foi realizada nenhuma ação que tivesse enfoque na mulher militar<sup>78</sup>.

De acordo com Giraldo (2006) organizações não-governamentais, como mães, grupos de jovens e de direitos humanos, são importantes vias de monitoramento das políticas governamentais. Porém na área da defesa os esforços são menos efetivos comparativamente às outras áreas, pois existem menos grupos capacitados e interessados em monitorar pautas militares.

O Instituto Igarapé é, até então, a única instituição da sociedade civil que, apesar de não possuir entre suas linhas de pesquisa atuais a temática de gênero e mulheres, vêm desenvolvendo desde 2014 estudos nesse âmbito. A maioria deles se concentra na agenda Mulheres, Paz e Segurança<sup>79</sup>. Contudo, também, verificam-se estudos atentos à incorporação das mulheres nas Forças Armadas brasileiras.

A desatenção às mulheres militares nos surpreende, haja visto que, em 2019, são mais de trinta mil (32.334) brasileiras atuando nesse setor. Na Força Aérea estão 12.468 mulheres, cerca de 18,33% do efetivo total. Na Marinha estão 8.488 mulheres, equivalente a 10,98% do total do efetivo. No Exército são 11.378 mulheres, representando 5,16% da tropa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019).

Em 2016, as mulheres militares somavam 25.507, 8% do efetivo total. Na Força Aérea eram 10.192 mulheres, 15% do efetivo, na Marinha eram 7.549, 13% do total<sup>80</sup> e no Exército eram 8.110 mulheres, 4% do total. Nota-se, portanto, um crescimento quantitativo do contingente feminino. Esse mesmo incremento numérico já havia sido registrado no período antecedente, entre 2012 e 2016, impulsionado, principalmente, pela Força Aérea (GIANNINI; FOLLY; LIMA, 2017).

---

<sup>78</sup> Essa mesma situação foi verificada por Heineken (2002) na África do Sul, nesse país a reforma política relacionada às mulheres nas Forças Armadas foi conduzida sem a intervenção de nenhum grupo feminista particular demandando direitos iguais.

<sup>79</sup> Manual Formação de Facilitadoras Gênero e Mulheres, Paz e Segurança; Agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano; Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil; Desafios e Boas Práticas para Implementação da Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança; Em busca da igualdade de gênero: boas práticas para a implementação da agenda sobre mulheres, paz e segurança; Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas; Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil; Promover gênero e consolidar a paz: experiência brasileira.

<sup>80</sup> Em percentuais a expressão feminina na Marinha, em 2019, reduziu comparativamente a 2016.

Ao analisarmos os dados de 2019, a Força Aérea se mantém como a especialidade com mais mulheres, tanto em relação ao seu próprio efetivo quanto em comparação às demais Forças. Porém, ao confrontar o total de mulheres em cada uma das Forças em 2016 e em 2019, foi o Exército aquele que contou com o maior acréscimo. Contudo, essa participação é mais expressiva, como pode ser constatado na Tabela 3, em cargos temporários, e não em postos de carreira.

Ao ocupar os postos temporários ficam limitadas tanto a ascensão na carreira quanto a atuação nas atividades finalísticas das Forças. Atualmente, a principal porta de entrada para as mulheres ainda é o quadro complementar. Logo, há percentuais ínfimos de mulheres nos cargos de oficiais gerais e cabos/soldados/marinheiros (GIANNINI; FOLLY; LIMA, 2017).

Além disso, verifica-se que as mulheres estão alocadas, principalmente, no posto de terceiro-sargento; são, assim, em sua maioria Praças<sup>81</sup>. Já, nas graduações mais altas da escala hierárquica não há a presença de nenhuma militar mulher, e existem apenas duas mulheres Contra-Almirantes da Marinha.

---

<sup>81</sup> As Praças ingressam na Força por concurso público para o ensino médio e/ou técnico

Tabela 3. Efetivo Feminino nas Forças Armadas (2019)

TABELA DE EFETIVO FEMININO DAS FORÇAS ARMADAS POR SITUAÇÃO E POSTO/GRADUAÇÃO															
COD PG	SIGLA DO POSTO GRADUAÇÃO	CARREIRA					TEMPORÁRIO					Total Efetivo Feminino	Total Efetivo Masculino	Porcentagem Feminino por posto/grad *	Porcentagem Geral Feminino nas FFAA **
		MB	EB	FAB	Total Parcial	MB	EB	FAB	Total Parcial						
11	Alte Esq / Gen Ex / Ten Brig Ar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38	0,00%	0,00%
12	V Alte / Gen Div / Maj Brig	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	118	0,00%	0,00%
13	C Alte / Gen Bda / Brig	2	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2	226	0,88%	0,00%
20	CMG / Cel	65	30	16	111	-	-	-	-	-	-	111	2.612	4,08%	0,03%
21	CF / Ten Cel	232	156	95	483	-	-	-	-	-	-	483	3.335	12,65%	0,13%
22	CC / Maj	388	321	194	903	-	-	-	-	-	-	903	4.929	15,48%	0,25%
30	CT / Cap	534	509	428	1.471	173	-	-	173	-	-	1.644	8.544	16,14%	0,45%
40	1º Ten	569	494	555	1.618	1.545	1.996	1.771	5.312	-	-	6.930	13.074	34,64%	1,89%
41	2º Ten	45	-	38	83	5	2.112	1.261	3.378	-	-	3.461	7.190	32,49%	0,95%
50	GM / Asp Of	136	-	1	137	323	206	472	1.001	-	-	1.138	870	56,67%	0,31%
51	Asp EN, Cad e AI ME (último ano)	10	3	23	36	-	-	-	-	-	-	36	745	4,61%	0,01%
53	Asp EN, Cad e AI ME (demais anos)	25	95	49	169	-	-	-	-	-	-	169	2.446	6,46%	0,05%
55	AI Órgão Form Of Res	1	-	-	1	178	-	8	186	-	-	187	2.754	6,36%	0,05%
56	AI CN, EspPCEX e EPCAr (último ano)	-	45	13	58	-	-	-	-	-	-	58	738	7,29%	0,02%
57	AI Es Form Sgt	-	307	514	821	-	-	-	-	-	-	821	2.551	24,35%	0,22%
58	AI CN, EspPCEX e EPCAr (demais anos)	-	-	36	36	-	-	-	-	-	-	36	676	5,06%	0,01%
59	Grumete	38	-	-	38	3	-	-	3	-	-	41	998	3,95%	0,01%
60	Aprendiz-Marinheiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	0,00%	0,00%
70	SO / S Ten	141	-	184	325	-	-	-	-	-	-	325	15.627	2,04%	0,09%
71	1º Sgt	240	18	802	1.060	-	-	-	-	-	-	1.060	15.965	6,23%	0,29%
72	2º Sgt	314	260	2.626	3.200	-	-	-	-	-	-	3.200	24.194	11,68%	0,87%
73	3º Sgt	1.380	648	2.338	4.366	286	4.119	1.044	5.449	-	-	9.815	33.239	22,80%	2,68%
74	Cb (engajado)	909	-	-	909	939	53	-	992	-	-	1.901	42.351	4,30%	0,52%
75	Cb (não engajado)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,00%	0,00%
76	TM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	74	0,00%	0,00%
80	T1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	81	0,00%	0,00%
81	T2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0,00%	0,00%
82	MIN, SD e S1 (especializado)	-	-	-	-	7	-	-	7	-	-	7	6.273	0,11%	0,00%
83	MIN, SD, S1 (não esp.) e S2 (engajado)	-	-	-	-	-	3	-	3	-	-	3	80.723	0,00%	0,00%
84	MIN-RC, SD-RC e S2 (não engajado)	-	-	-	-	-	3	-	3	-	-	3	63.087	0,00%	0,00%
<b>TOTAL POR FORÇA, SITUAÇÃO e GERAL=</b>		5.029	2.886	7.912	15.827	3.459	8.492	4.556	16.507	-	-	32.334	333.467	.....	<b>8,84%</b>

Fonte: MD/SEPES/DEPES/DIREM (2019).

Não obstante as mulheres estarem presentes no Exército Brasileiro desde o fim da década de 1980, permanecem existindo restrições a determinadas carreiras e formações. No caso, por exemplo, da Escola de Sargentos das Armas estão circunscritas ao público masculino as Armas-Base (Infantaria e Cavalaria) e as Armas de Apoio (Artilharia, Engenharia e Comunicações). De forma semelhante, na AMAN limita-se às mulheres a realização de dois cursos, entre as sete especialidades ofertadas. O reflexo mais agudo dessa situação recai sobre a impossibilidade de a mulher atingir o posto máximo da instituição.

Em contrapartida, destaca-se positivamente que no Quadro Complementar do Exército, em 2017, após vinte e cinco anos da formatura da primeira turma a ser integrada por mulheres na Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEEx), oito delas foram promovidas ao posto máximo de suas carreiras, recebendo a patente de Coronel (EXÉRCITO, 2017). O Quadro 13 congrega todos os corpos e quadros em que as mulheres, em 2019, podem atuar no Exército Brasileiro:

**Quadro 13.** Fluxo de Carreira Feminino (Oficiais e Praças do EB)

<b>Escolas de Formação</b>	<b>Corpo/Quadro</b>	<b>Posto Máximo</b>
Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN)	Quadro de Material Bélico ou Serviço de Intendência	General de Divisão
Instituto Militar de Engenharia (IME)	Quadro de Engenheiros Militares	General de Divisão
Escola de Saúde do Exército (EsSEEx)	Quadro do Serviço de Saúde do Exército Brasileiro	General de Divisão
Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEEx)	Quadro Complementar do Exército	Coronel
Escola de Sargentos de Logística (EsSLog)	Cursos de Formação de Sargentos em Geral/Aviação - Intendência, Topografia, Material Bélico - Música e Saúde	Subtenente

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Na Aeronáutica, em 1996, ingressaram na Academia da Força Aérea (AFA) no quadro de Oficiais Intendentes as primeiras mulheres. Em 2002, as mulheres adentraram a Escola de Especialistas de Aeronáutica (EEAR). Em 2003, a primeira turma de Aviadoras iniciou suas atividades na AFA. E, em 2017, abriram-se vagas para meninas na Escola Preparatória de Cadetes do Ar (EPCAR), instituição de ensino médio que permite a entrada na AFA sem a necessidade de

concurso. Dessa forma, as mulheres podem ocupar os seguintes corpos e quadros na Aeronáutica (Quadro 14):

**Quadro 14.** Fluxo de Carreira Feminino (Oficiais da FAB)

<b>Escolas de Formação</b>	<b>Corpo/Quadro</b>	<b>Posto Máximo</b>
Academia da Força Aérea (AFA)	Quadro de Oficiais Intendentes (CFOINT) e Quadro de Oficiais Aviadores (CFVOAV)	Tenente-Brigadeiro do Ar
Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA)	Quadro de Oficiais Engenheiros da Ativa da Aeronáutica (QOEng)	Major-Brigadeiro Engenheiro
Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica (CIAAR)	Quadro de Oficiais Médicos da Aeronáutica	Major-Brigadeiro Médico

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Diferentemente do observado no Exército, o quadro acima admite a possibilidade de mulheres atingirem o posto máximo da Aeronáutica (Tenente-Brigadeiro do Ar); contudo, tal fato ainda tardará a ocorrer, haja visto que a primeira turma iniciou seus estudos, apenas, em 2003 e as promoções e progressões de carreira levam em consideração o tempo em exercício e o merecimento. Sendo assim, até o momento a patente máxima atingida por uma mulher na Aeronáutica foi a de Coronel: são oito coronéis todas pertencentes ao quadro de saúde (BECKER, 2018).

A progressiva conquista de espaços, antes ocupados apenas por homens, fez com que algumas mulheres fossem pioneiras em suas atividades. A Tenente-Aviadora Adriana Gonçalves foi a primeira mulher a pilotar um Boeing da FAB, em 2012. A Coronel Médica Carla Lyrio Martins foi a primeira mulher a comandar uma unidade da FAB, a Casa Gerontológica de Aeronáutica Brigadeiro Eduardo Gomes (CGABEG), em 2015. A Sargento Raica foi a primeira mulher a saltar de paraquedas do KC-390, em 2016. A Major Luanda foi a primeira mulher da FAB em missão de paz, como *staff office*, em 2017. E a Capitão Gisele foi a primeira mulher a ocupar a função de comando de um esquadrão da EEAR, em 2018.

Na Marinha, também, registra-se a recente oportunidade de mulheres atingirem o posto máximo da carreira, ao comporem o Corpo da Armada de Fuzileiros Navais, um posto armado. No entanto, até o presente momento, a Contra-Almirante Médica Dalva Maria Carvalho Mendes foi aquela que alcançou o posto mais alto ao assumir, em 2012, o terceiro cargo mais importante da Marinha

e ser, naquela ocasião, a única mulher entre os Oficiais-Generais das Forças Armadas brasileiras.

Em 2014, foi admitida a primeira turma de Aspirantes femininas da Escola Naval. Eram doze vagas ao corpo de Intendentes e, ao final do curso, elas embarcaram no Navio-Escola Brasil. Em 2017, a Lei nº 13.541 autorizou o ingresso das mulheres no curso de oficial da Marinha pela Escola Naval, no Corpo da Esquadra e no de Fuzileiro Naval.

Também no ano de 2017, o Memorando nº 1 autorizou a participação de Oficiais e Praças do sexo feminino na Marinha, a bordo e na tropa, ampliando a participação feminina em atividades de aplicação efetiva do poder naval. Elas poderiam ingressar como Oficiais nos Corpos da Armada (CA), Fuzileiros Navais (CFN), Escola Naval (EN) e no Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW) e, como Praças, estariam no Corpo de Praças da Armada (CPA). As Oficiais do CA e do CFN iniciarão seus embarques no ano de 2023, e as Praças do CPA em 2024. Em resumo, no Quadro 15 estão os corpos e postos máximos que as mulheres podem atingir na Marinha do Brasil:

**Quadro 15.** Fluxo de Carreira Feminino (Oficiais da MB)

<b>Escola de Formação</b>	<b>Corpo/Quadro</b>	<b>Posto Máximo</b>
Escola Naval (EM) – RJ	Corpo da Armada de Fuzileiros Navais (CA/CFN)	Almirante de Esquadra (AE)
	Corpo de Intendência da Marinha (CIM)	Vice-Almirante (VA)
Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW) – RJ	Quadro Complementar de Oficiais da Armada, Intendentes e Fuzileiros (QC-CA/IM/FN)	Capitão-Tenente (CT)
	Quadro de Médicos (Md)	Vice-Almirante (VA)
	Quadro de Cirurgiões-Dentistas (CD)	Vice-Almirante (VA)
	Quadro de Apoio à Saúde (S)	Capitão de Mar e Guerra (CMG)
	Quadros Auxiliares da Armada e de Fuzileiros Navais (AA/AFN)	Capitão de Mar e Guerra (CMG)
	Quadro Técnico (T)	Capitão de Mar e Guerra (CMG)
	Quadro de Capelães Navais (CN)	Capitão de Mar e Guerra (CMG)
	Corpo de Oficiais da Reserva da Marinha (RM2)	Capitão-Tenente (CT)

Fonte: BRASILEIRAS, Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (2019).

Para mais, sublinha-se, em 2014, a homenagem a Comandante Raquel Castilho, primeira oficial agraciada com a Medalha do Mérito Anfíbio. Além disso, em 2018 o posto oceanográfico mais distante do continente, na Ilha da Trindade foi pela primeira vez chefiado por uma mulher, a Capitão de Corveta Rosângela dos Santos Farias. Ainda em 2018, a Capitão de Fragata Carla Cristina Peixoto assumiu de forma pioneira uma função no Departamento de Operações de Manutenção de Paz da ONU.

Nesse mesmo ano, houve a promoção da Engenheira Luciana Mascarenhas da Costa Marroni ao posto de Contra-Almirante, tornando-se a segunda mulher a integrar o mais alto escalão das Forças Armadas. Em 2019, o Navio Auxiliar Pará recebeu a Segundo-Tenente Laís Camargo de Menezes, militar pertencente à primeira turma de Oficiais do sexo feminino formada na EN. Ela foi a primeira militar mulher a integrar a Oficialidade do navio, exercendo a função de encarregada da Divisão de Intendência.

Diante do exposto nota-se que ainda há muitos espaços a serem conquistados pelas mulheres na defesa brasileira, e que alguns deles permanecem cerceados por barreiras objetivas. Assim como, são maiores os desafios impostos às mulheres no que tange a participação na atividade-fim das Forças; em geral, elas estão representadas em maior número nos setores administrativos, de apoio e de saúde (TAKAHASHI, 2002).

Na Marinha sublinha-se o fato de nos quadros de saúde as mulheres superarem o quantitativo de homens. Ela são 54% das profissionais da saúde, 65% das cirurgiãs dentistas e 77% do quadro de apoio à saúde (BECKER, 2018).

Igualmente, a maior parte das mulheres, na Marinha, são Praças, apesar do efetivo total de Oficiais se aproximar bastante ao de Praças em 2019. A maioria de Praças é reflexo do alto número de mulheres cabos e terceiro sargentos, e as cem marinheiras também merecem destaque, uma vez que inexistiam no ano 2000. Paralelamente, houve um grande acréscimo de mulheres primeiro-tenentes e a nomeação das duas primeiras mulheres contra-almirantes. A Tabela 4 elucida o exposto de forma comparativa entre mulheres (M) e homens (H), nos anos 2000 e 2019.

**Tabela 4. Mulheres e Homens na MB (2000-2019)**

	POSTO/GRADUAÇÃO	2000		2019	
		M	H	M	H
O F I C I A L	Almirante Esquadra	0	10	0	14
	Vice-Almirante	0	21	0	29
	Contra-Almirante	0	47	2	64
	Capitão de Mar e Guerra	0	379	62	507
	Capitão de Fragata	27	785	239	717
	Capitão de Corveta	214	1290	393	997
	Capitão-Tenente	286	1296	717	1913
	Primeiro-Tenente	345	883	2126	2401
	Segundo-Tenente	114	497	373	800
	<b>Total de Oficiais</b>	<b>986</b>	<b>5208</b>	<b>3912</b>	<b>7442</b>
P R A Ç A S	Suboficial	35	1702	148	4975
	Primeiro-Sargento	293	3095	234	3853
	Segundo-Sargento	307	5444	308	4933
	Terceiro-Sargento	363	3240	1655	7223
	Cabo	186	11194	1858	9954
	Marinheiro	0	8183	100	10989
	<b>Total de Praças</b>	<b>1184</b>	<b>32858</b>	<b>4303</b>	<b>41927</b>
<b>Total Geral</b>	<b>2170</b>	<b>38066</b>	<b>8215</b>	<b>49369</b>	

Fonte: Congresso Nacional (2019).

Da mesma forma que sinalizado anteriormente, a presença de mais de trinta mil mulheres atuando na instituição militar brasileira, o seu comprovado interesse na área e as diversas posições galgadas ao longo do tempo, não se traduziram em uma maior atenção do setor a esse segmento, tampouco na conformação de um grupo que demande ações.

As atividades realizadas são pontuais e específicas. Cita-se a realização pela Marinha, em 2018, do Primeiro Estágio de Operações de Paz para Mulheres, em parceria com o Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil, durante o qual palestras abordaram temas como: “A importância da mulher nas Forças Armadas” e “Participação feminina em operações de paz”. Em 2019, a segunda edição do evento foi realizada no mês de março e contou com palestras, treinamentos, capacitação e atividades práticas (MARINHA, s.d.).

Essa ação está em linha com as diretrizes da Resolução 1325, e suas subsequentes, na tentativa de encorajar a participação de mais mulheres em operações de manutenção da paz e obter, assim, um crescimento quantitativo atrelado à uma melhora qualitativa da participação (PROGRAMA, 2019).

Outra atividade igualmente importante de iniciativa do Comando do 4º Distrito Naval (Com4ºDN) da Marinha foi a promoção, em 2017, do I Simpósio

Psico-Jurídico-Social, em Belém (PA), com o propósito de abordar o tema da violência doméstica e familiar, no marco da campanha nacional da sociedade civil “16 dias de ativismo pelo fim da violência contra as mulheres”. O Simpósio contou com a presença de trezentas e oitenta pessoas, entre militares e civis (COM4ºDN, 2017). Na segunda edição do simpósio - 2º Simpósio de Combate à Violência Contra a Mulher - em 2018, setenta mulheres, militares e civis, estiveram presentes em palestras e debates (COMANDO, 2018).

Outrossim, as três Forças, em conjunto, organizam, desde 2003, o Curso de Extensão Cultural da Mulher com o objetivo de fomentar a integração entre as militares, as esposas e as dependentes de militares e, sobretudo, melhorar a qualidade de vida da família militar. Para isso, são realizados encontros, visitas, palestras e reuniões, com diferentes temáticas.

Em uma pesquisa na página do Facebook do Curso é possível depreender, a partir dos eventos organizados, os temas abordados com maior frequência. Conteúdos relacionados à saúde, comportamento e negócios sobressaem. No que tange à saúde, a nutrição, o bem-estar, o envelhecimento, os métodos contraceptivos e o suicídio recebem maior atenção. Em comportamento a defesa pessoal, a etiqueta, a elegância no dia-a-dia e as técnicas de maquiagem, estão entre as pautas. Na categoria negócios, bem menos expressiva, temas como empreendedorismo e investimentos já foram tratados.

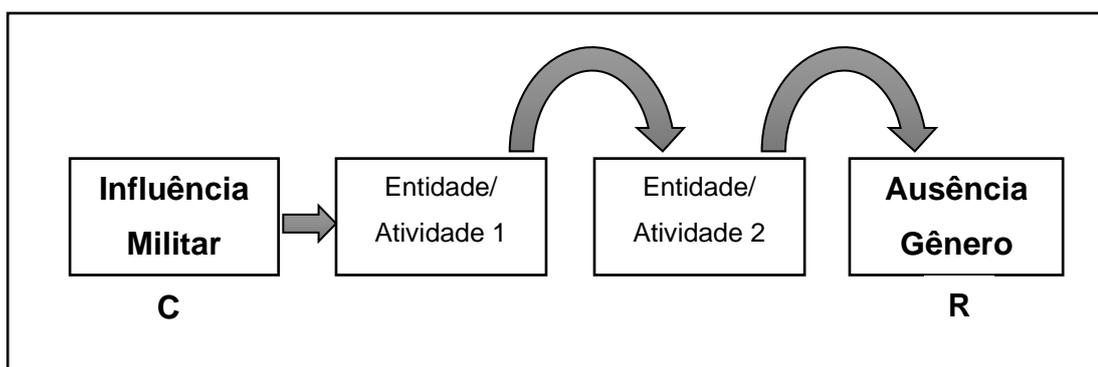
No entanto, identifica-se no Curso uma recorrente característica passiva das participantes, as quais são espectadoras, ouvintes das palestras proferidas. Não foram identificadas rodas de opinião, mesas de debate e demais atividades nas quais as mulheres pudessem expor e agregar demandas. A proibição legal que constrange a organização política de militares é possivelmente um fator que dificulta o estabelecimento de debates e mobilizações por direitos.

Adiciona-se a isso que o perfil das participantes é, majoritariamente, composto por familiares de militares, em especial suas esposas, conseqüentemente, pouco abordam a vida na caserna e os deveres e direitos das profissionais militares. Há, portanto, uma lacuna tanto na sociedade civil, representada pelas organizações de mulheres, quanto na instituição militar, no que tange à formalização de um grupo que esteja atento às deficiências do setor de defesa no acolhimento e integração de suas trabalhadoras mulheres.

## 5 RASTREAMENTO DO PROCESSO

A proposição causal a ser verificada nesta tese alega que a ausência da questão de gênero na política de defesa brasileira é resultado, principalmente da influência militar na política<sup>82</sup>. No nível teórico a afirmação pode ser transcrita na Figura 4:

**Figura 4.** Proposição causal quanto à ausência de gênero na PD brasileira



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

O primeiro passo para a construção desse processo é a delimitação do que se entende ser o C e o R. Em sequência, são investigadas as manifestações empíricas e evidências observáveis do mecanismo causal. Nesse sentido, o cenário brasileiro da defesa, delineado no capítulo anterior, nos auxilia na identificação de algumas das características mais salientes dessa realidade.

De forma condensada, há no país uma burocracia civil pouco especializada, carente de conhecimentos técnicos. O Ministério da Defesa foi criado tardiamente e permanece débil no exercício de uma liderança genuína, e as discussões públicas a respeito dos assuntos militares são escassas. Esse conjunto de atributos foi responsável por impulsionar a coesão interna da instituição militar, sua autonomia e atuação na política (DIAMINT, 2002; COELHO, 2011).

Paralelamente, os desafios das mulheres militares brasileiras no que tange o acesso limitado a certas armas e especialidades, as restrições quanto às formas de ingresso, os problemas de infraestrutura e a ausência de uma legislação que

<sup>82</sup> Conforme explanado no capítulo metodológico o mecanismo estudado não se propõe exclusivo e não exclui demais mecanismos possíveis, foi isolado nesta tese a fim de testá-lo no caso brasileiro, uma vez que as outras causas elencadas pela literatura não foram suficientes para explicar o processo.

as ampare, são reflexos da ausência de uma política de gênero na defesa brasileira.

Portanto, são esses dois conjuntos de elementos que amparam a construção dos conceitos, detalhados em profundidade na sequência.

### **5.1 Delimitação da causa: influência militar**

A influência militar na política, é a causa e, por conseguinte, o conceito C dessa análise. Aqui ela é entendida como o envolvimento, mesmo que periférico, de militares no processo político; ou seja, a atuação da instituição militar enquanto grupo organizado e de interesse no sistema político. Esse último é composto por uma série de interações, desde o processo de escolha de objetivos e meios políticos, até a elaboração das normas e dispositivos legais (MELO, 1984).

De acordo com Finer (1962), a instituição militar possui boas razões tanto para intervir na política quanto para se abster. Algumas situações capazes de inibir a intervenção militar são: (1) o profissionalismo militar (quando estão imersos em suas tarefas técnicas se envolvem menos em questões políticas); (2) a crença na supremacia civil (quando acreditam que as políticas devam ser definidas pelos representantes do Estado eleitos); e (3) o receio de enfraquecer a coesão institucional e a força de combate, uma vez que temas politizados podem gerar divergência de opiniões.

No entanto, são em maior quantidade os fatores que determinam a intervenção: (1) a crença em um destino manifesto (a disciplina e a organização das forças os fariam acreditar ser a única instituição capaz de auxiliar a nação); (2) o exercício de um “poder moderador” (por possuírem uma identificação especial com o interesse nacional, seriam responsáveis por arbitrar<sup>83</sup>); (3) os interesses da classe; (4) os interesses regionais, nos casos em que os corpos de oficiais são formados em uma região específica do país; (5) os interesses corporativos (os militares seriam os únicos capacitados a determinarem questões como: recrutamento, treinamento e equipamento); e (6) o interesse pessoal (o Exército é tido como um caminho para ascensão de vida, e uma vez no alto escalão das

---

<sup>83</sup> Muito frequentemente, porém, atuam impelidas, primeiramente, por um desejo de proteger ou estender os seus privilégios (FINER, 1962).

forças manifesta-se o desejo de atingir espaços, também, nos círculos de poder político) (FINER, 1962).

Diante disso, as intervenções podem ser praticadas tanto por atos quanto por omissões, nos casos em que “as forças armadas restringem a substituição de suas políticas ou pessoas” (FINER, 1962, p. 23), se posicionam contrariamente às pretensões de um governante, ou mesmo se recusam a operar quando convocadas (FINER, 1962).

De acordo com Choi e James (2004) é possível mensurar a influência militar na política de distintas maneiras, algumas delas são: (1) gasto militar; quanto maior o poder de influência dos militares sobre os civis maior serão os incrementos nos gastos militares; (2) porcentagem de militares na sociedade; quanto maior o número de militares, maior a probabilidade que suas preferências sejam implementadas na forma de políticas; (3) conscrição obrigatória; um sistema de recrutamento não voluntário aumenta a influência militar, uma vez que o regime obrigatório impulsiona um maior gasto militar; (4) a influência atual pode ser atribuída às influências militares do passado<sup>84</sup>.

Depreende-se, assim, a dimensão histórico-sociológica do fenômeno; ou seja, a existência de forças armadas profissionais, alheias ao mundo político é predicado de países que foram capazes, ao longo da construção do Estado, de restringir o papel político dos militares às guerras externas. Em outros contextos, no entanto, tal feito não foi alcançado e com isso o envolvimento político das forças armadas se deu sob variadas modalidades<sup>85</sup>. No caso brasileiro, ele se expressa como um poder tutelar dos governos, em virtude, também, de uma postura oportunista dos políticos que se recusam a se envolverem no debate sobre a defesa nacional (CARVALHO, 2019).

Dessa forma, embora os militares detenham conhecimentos específicos que podem auxiliar os líderes civis na tomada de decisão (FEAVER, 2011) derivados, particularmente, do acesso a informações confidenciais e de estudos desenvolvidos ao longo de suas carreiras (GOLBY; FEAVER, 2018), a influência militar na política é um risco à política.

---

<sup>84</sup> Essa tese optou pela última estratégia, estabelecendo um paralelo com a literatura existente sobre o caso brasileiro.

<sup>85</sup> As forças armadas podem ser: um braço armado de partidos únicos (países comunistas); controladoras dos governos (Turquia); guardas pretorianos de déspotas (alguns países da América Latina e em países africanos); e, cidadãos armados (Israel) (CARVALHO, 2019).

Posto que não são eleitos o envolvimento militar na política indica uma diminuição na *accountability* democrática (PRS, s.d, p. 5) e uma fonte de tensão; os membros das forças armadas devem aceitar que a instituição existe para servir ao Estado e não aos seus próprios interesses (YOUNG, 2006).

Na concepção de Stepan (1988) as violações às competências dos representantes eleitos ocorrem em decorrência das prerrogativas militares:

espaços sobre os quais, existindo ou não contestação, os militares, como instituição, pressupõem que adquiriram o direito ou o privilégio, formal ou informal, de exercer um controle efetivo. Neste sentido, se consideram no direito de controlar sua organização interna, de desempenhar um papel nas áreas extramilitares dentro do aparelho do estado, ou mesmo, de estruturar as relações entre o Estado e a sociedade (STEPAN, 1988, p.524-25).

As prerrogativas militares garantem poder ao permitirem que questões latentes da agenda política sejam deslocadas do centro de discussões e impeçam a implementação de outras iniciativas políticas importantes. O tamanho, a centralização e a hierarquização do corpo militar tornam-se grandes entraves para a viabilização política. Em análise comparada empreendida pelo autor, o Brasil destacou-se como o país com maior número de prerrogativas militares: há no país uma situação de “acomodação civil desigual”, classificação que o distingue de todas as outras democracias no mundo (STEPAN, 1988).

A fragilidade da democracia brasileira estaria nítida em sua Constituição. Nas diferentes redações da Carta Constitucional outorgou-se aos militares um papel fundamental na manutenção da ordem interna, e mesmo após o período ditatorial, buscou-se manter todas as prerrogativas conquistadas (STEPAN, 1988). Segundo Zaverucha (2005, p. 54),

Embora muitos temas da Constituição tenham recebido um tratamento progressista, este não foi o caso das relações civis-militares. A Constituição manteve muitas prerrogativas militares não-democráticas existentes na constituição autoritária passada e chegou a adicionar novas prerrogativas.

A Constituição foi responsável por garantir um “verniz democrático” às prerrogativas militares. Os militares tornaram-se não apenas os garantes da lei e da ordem, mas os organizadores da vida política (ZAVERUCHA, 2005).

Nela estão previstas, por exemplo, a sujeição das Polícias Militares à instrução militar, ao regulamento militar e à Justiça Militar. Similarmente, a responsabilidade da Justiça Militar em julgar todos os crimes cometidos por militares, exceto os dolosos contra a vida de civis. A segurança presidencial, também, é realizada por membros, em sua maioria, das Forças Armadas (ZAVERRUCHA, 2005).

A Constituição Federal, e tampouco os posteriores documentos de defesa, não definiram o papel dos militares no Brasil. Consequentemente, propostas para redução de suas prerrogativas são pouco factíveis (STEPAN, 1988). Conquanto, os militares tenham se absterido de uma ingerência na política por meio de declarações e manifestos e as novas gerações estejam se dedicando cada vez mais às tarefas profissionais, verificou-se, nos últimos anos uma expressiva concentração de militares no governo, com predomínio da presença de oficiais do Exército (CARVALHO, 2019).

Para melhor compreender o envolvimento militar na política, Zaverucha (1998) propôs analisar o grau e a abrangência das prerrogativas militares, no período entre 1985 e 1998, nos governos de José Sarney (JS), Fernando Collor de Mello (FC), Itamar Franco (IF) e Fernando Henrique Cardoso (FHC). Assim, em uma tabela listou dezessete prerrogativas militares e marcou com um “S” aquelas em que a prerrogativa existia.

Com a pretensão de atualizar a base de dados elaborada por aquele autor e verificar as prerrogativas que ainda perduram nos dias de hoje, foram adicionados os governos de Fernando Henrique Cardoso em seu segundo mandato (FHC II), Luís Inácio Lula da Silva no primeiro (LS) e segundo mandato (LS II), Dilma Rousseff (DF), Michel Temer (MT) e Jair Bolsonaro (JR), este último considerando apenas o seu primeiro ano à frente do Palácio do Planalto (Quadro 16).

Quadro 16. Prerrogativas Militares

PRERROGATIVAS	JS	FC	IF	FHC	FHC II	LS	LS II	DR	MT	JB
FFAA garantem poderes constitucionais, a lei e a ordem	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Militares controlam agências de inteligência	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S
Militares da ativa ou da reserva participam do gabinete governamental	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Inexistência do Ministério da Defesa	S	S	S	?	N	N	N	N	N	N
Falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos de defesa nacional	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Ausência do Congresso na promoção de oficiais-generais	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Polícia Militar sob parcial controle das Forças Armadas	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Bombeiros sob parcial controle das Forças Armadas	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Baixa possibilidade de militares da ativa serem julgados por tribunais comuns	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Alta possibilidade de civis serem julgados por tribunais militares mesmo que cometam crimes comuns ou políticos	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Militar tem o direito de prender civil ou militar sem mandato judicial e sem flagrante delito	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Autoridade extrajudicial e legislativa pode ser exercida pelos militares	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Forças Armadas são as principais responsáveis pela segurança do presidente e vice-presidente da República	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Presença militar em áreas de atividade econômica civil	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Forças Armadas podem vender propriedade militar sem prestar contas totalmente ao Tesouro	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
A política salarial do militar é similar a existente durante o regime autoritário	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Zaverucha (1998).

Em uma primeira observação do quadro verifica-se que permanece em vigência um alto número de prerrogativas: ou seja, houve uma constante influência militar na política durante as últimas décadas. Em outras palavras, a instituição manteve o seu conjunto de direitos conquistados.

Em análise mais detida, a primeira prerrogativa – Forças Armadas garantem os poderes constitucionais, a lei e a ordem – diz respeito ao previsto no artigo nº 142 da Constituição Federal. O artigo permanece inalterado desde sua elaboração. A segunda prerrogativa – militares controlam agências de inteligência – observa a recorrente militarização das agências de inteligência, caso da Abin, a qual possui em seu arranjo institucional destacada participação de militares, especialmente em postos de direção (ZAVERRUCHA, 2008).

A terceira prerrogativa – militares da ativa ou da reserva participam do gabinete governamental – é relativa à presença de militares nos ministérios e Casa Militar/GSI, atuando no assessoramento direto da presidência. A quarta prerrogativa – inexistência do Ministério da Defesa – é a única que sofreu manifesta alteração no tempo. Em 1999, foi criado o Ministério da Defesa.

A quinta prerrogativa – falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos de defesa nacional – corresponde à pouca frequência e relativa omissão com que parlamentares tratam as questões de defesa, mesmo nas comissões especializadas da Câmara e do Senado (as quais, atualmente, também abrigam os temas de relações exteriores, predominantes).

A sexta prerrogativa – ausência do Congresso na promoção de oficiais-generais – remete ao artigo nº 84 - XIII do texto constitucional<sup>86</sup>, o qual afirma ser incumbência do Presidente da República promover oficiais-generais, mediante a apresentação de uma relação de candidatos elaborada pelas Forças.

A sétima e a oitava prerrogativas – Polícia Militar e Bombeiros sob parcial controle das Forças Armadas – tratam ambas de uma mesma preocupação particular de processos de transição democrática, relativa ao afastamento da instituição militar do controle da Polícia e dos Corpos de Bombeiro. No Brasil, o fim da ditadura e a promulgação da Constituição não encerraram as relações entre essas corporações, além de conceder aos policiais militares o status de servidores

---

<sup>86</sup> O inciso recebeu nova redação, em 1999, pela Emenda Constitucional nº23. Lê-se: XIII- exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos.

públicos militares. Semelhante situação ocorreu com os bombeiros, submetidos ao regulamento geral do Exército (ZAVERRUCHA, 1998).

A nona prerrogativa – baixa possibilidade de militares da ativa serem julgados em tribunais comuns – concerne ao Código Penal Militar (CPM), bastante amplo e capaz de abarcar diversos tipos de atos ilícitos cometidos por militares. Atualizado em 2017 pela Lei nº 13.491/2017, postula que os crimes dolosos contra a vida de civis praticados por militares são de competência do Tribunal do Júri (EC nº 45/2004). Excetua-se aqueles cometidos pelas Forças Armadas no contexto de cumprimento de atribuições estabelecidas pelo Presidente da República ou Ministro da Defesa, de segurança da instituição militar, de atividade militar, de operação de paz, e de garantia da lei e da ordem, que são de competência da Justiça Militar da União (CASTILHO, 2017).

A décima prerrogativa – alta possibilidade de civis serem julgados por tribunais militares mesmo que cometam crimes comuns ou políticos – tem relação com o artigo nº 125 da CF, o qual proíbe, exclusivamente, o julgamento de civis por tribunais militares estaduais. Os tribunais militares federais continuam aptos a julgar civis por crimes impróprios, a exemplo de peculato-furto, lesão corporal, homicídio, desacato, resistência e desobediência contra militares. Em 2018, a Lei nº 13.744 tornou de competência monocrática do Juiz Federal da Justiça Militar processar e julgar os civis.

A décima primeira prerrogativa – militares têm o direito de prender civil ou militar sem mandato judicial ou flagrante delito – está relacionada com o artigo nº 5 da CF, o qual garante que “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”. O artigo é mantido por imposição militar, com intuito de controlar os conscritos, mas, ao fim e ao cabo, atinge, também, os civis (ZAVERRUCHA, 1998).

A décima segunda prerrogativa – autoridade extrajudicial e legislativa pode ser exercida pelos militares – diz respeito à organização judiciária militar. A esfera administrativa disciplinar das Forças, é formalmente desvinculada da esfera penal, porém, na prática, as instituições militares ligadas ao Executivo militar julgam o seu pessoal (ZAVERRUCHA, 1998).

A décima terceira prerrogativa – potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna – trata dos

militares federais empregados em operações de segurança pública. Nesse caso suas ações estão subordinadas à hierarquia militar, principalmente no tocante ao planejamento tático-estratégico da operação.

A décima quarta prerrogativa – Forças Armadas são as principais responsáveis pela segurança do presidente e vice-presidente da República – corresponde à função de segurança da presidência atribuída à Casa Militar, posteriormente GSI. Os candidatos são, em geral, indicados pelas chefias das Forças (polícias Federal, Rodoviária Federal e Civil, Corpo de Bombeiros, Abin, agentes penitenciários e Forças Armadas), os quais devem passar por um treinamento rigoroso, ao longo de cinco meses, para se qualificarem ao posto (PEDUZZI, 2019).

A décima quinta prerrogativa – presença militar em áreas de atividade econômica civil – refere-se à autoridade das Forças em setores eminentemente civis. A Marinha do Brasil, por meio da Capitania dos Portos, é responsável, por exemplo, por licenciar, fiscalizar, sinalizar e salvaguardar a vida no mar. Ao Tribunal Marítimo, vinculado ao Comando da Marinha, compete julgar os acidentes e fatos da navegação, auxiliando indiretamente o Poder Judiciário.

O tráfego aéreo civil permaneceu sob o Comando da Aeronáutica até 2006, através do Departamento de Aviação Civil, quando foi substituído pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), agência reguladora federal. Contudo, são competências do Comando da Aeronáutica a gestão do tráfego aéreo, através do Departamento de Controle do Espaço Aéreo, e a investigação de acidentes, realizada pelo Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (ANAC, s.d.).

No que diz respeito ao transporte terrestre, em 2001, a Lei nº 10.233 o reestruturou, criando a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Essa autarquia federal, responsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal, é vinculada ao Ministério da Infraestrutura. Com isso, o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) passou a contar apenas com um representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e outro da ANTT (Lei nº 12.865/2013). Por outro lado, o Código de Trânsito Brasileiro permanece conferindo às Polícias Militares a fiscalização do trânsito, concomitantemente com os demais agentes credenciados.

A décima sexta prerrogativa – Forças Armadas podem vender propriedade militar sem prestar contas totalmente ao Tesouro – estabelece paralelo com as Leis nº 5.651 e nº 5.658, ainda em vigor, as quais autorizam a venda ou permuta de bens imóveis da União sob sua jurisdição, cuja utilização não atenda mais às necessidades da instituição (ZAVERRUCHA, 1998).

A décima sétima prerrogativa – a política salarial do militar é similar a existente durante o regime autoritário – trata do artigo nº 37 da CF, o qual prevê aumento salarial aos funcionários públicos, civis e militares, em datas comuns. Esse artigo sofreu constantes violações ao longo dos primeiros governos após a transição (ZAVERRUCHA, 1998) e, em 1998, recebeu uma emenda constitucional.

A partir da referida emenda, passou a vigorar a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos e a possibilidade de serem fixados ou alterados somente por lei específica. Em 2019, salienta-se a tramitação do Projeto de Lei 1645/2019, o qual propõe reajustes salariais acima de 40% para alguns cargos militares<sup>87</sup>, com intuito de sanar a defasagem salarial em correspondência a civis com a mesma formação. Os militares seriam, com isso, a única carreira do serviço público com previsão de reajuste salarial para 2020 (MACHADO, 2019).

Destarte, nota-se que as dezessete prerrogativas existentes se mantiveram praticamente intocadas ao longo de trinta anos. As diferenças mais pronunciadas, dizem respeito à criação do Ministério da Defesa, ainda que frágil, e das agências de inteligência e de regulação dos transportes aéreos e rodoviários. Para além disso, temporariamente, rompeu-se com o controle militar sobre a Abin. Entretanto, pouco tempo depois, recriou-se o GSI, comandado por um militar, o qual é responsável pela Abin.

De acordo com Hunttes (1995) a competição política é um estímulo para a redução da interferência militar. Para a autora, os políticos contestariam os militares apenas quando suas ações entrassem em conflito com a oportunidade de obter maior retorno eleitoral. Em situações nas quais as prerrogativas não obstruíssem o apelo eleitoral, elas seriam mantidas. Foi dessa forma que as Forças Armadas brasileiras mantiveram considerável autonomia, principalmente sobre questões corporativas.

---

<sup>87</sup> São os postos de suboficial com Curso de Aperfeiçoamento de Sargento e de coronel com habilitação de Altos Estudos I.

Os políticos civis, racionalmente, constataram que não teriam ganhos eleitorais tentando reduzir o comando militar sobre tais questões, uma vez que seus eleitores possuíam outras questões mais urgentes.

Adiciona-se a isso o temor de uma reação militar, a qual fez com que os presidentes eleitos não se propusessem em findar com as prerrogativas, mantendo o padrão estabelecido de altas prerrogativas, conservação dos interesses castrenses e participação militar direta nas decisões que os afetam (ZAVERUCHA, 1998).

## **5.2 Delimitação do resultado: política de gênero para a defesa**

A ausência de uma política de gênero para a defesa é o resultado do processo em análise e, portanto, o conceito R. A política de gênero é compreendida como um conjunto de políticas que promovem a integração qualitativa das mulheres no ambiente militar, de forma a assegurar direitos e findar com todas as formas de desigualdade e discriminação no ambiente de trabalho.

São exemplos de políticas de gênero medidas de cunho prático, como a melhoria da infraestrutura da instituição militar, aprimoramentos na legislação, a licença maternidade, a regulamentação de casamentos entre militares, a constituição de espaços para diálogo e redes de apoio e a atenção às mães militares.

Igualmente, são imprescindíveis estudos que fundamentem as decisões, instituições para acompanhamento das medidas e a promoção de programas de ação afirmativa. Contudo, nem sempre os proponentes das políticas estão atentos às pautas que demandam maior comprometimento e tempo. Priorizam, ao contrário, ações de curto prazo, emergenciais, como a regulamentação das especialidades, classes, armas, serviços e critérios de seleção, a adequação das instalações e do uniforme e as normas internas (CARREIRAS, 1999).

De forma a ilustrar e melhor conhecer aquilo que já existe em outros países com realidades próximas à brasileira, foram verificadas as práticas adotadas pelos países do continente sul-americano para integração das mulheres ao meio militar. Na região, cinco países – Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia e Equador –

possuem uma política de gênero para o setor de defesa transcrita em um documento oficial do governo.

Na Argentina, a partir de 2003, diversos decretos foram publicados, os quais garantem às mulheres militares um ambiente de trabalho mais igualitário no que tange às estruturas físicas, uniformes e garantias de acesso e permanência (BONIFAZZI, 2015). Questões como o assédio sexual também foram abordadas, e em paralelo foi conferida maior atenção à saúde sexual e reprodutiva e ao combate à violência familiar (ESCOFFIER; MULEIRO, 2015).

Foram criadas, ainda, instituições aptas e exclusivas para tratarem a temática de gênero, e foi inserida uma seção dedicada às mulheres no documento base da política de defesa argentina, *Libro Blanco de la Defensa*, publicado em 2015. No mesmo ano foi assinado o Plano de Ação Nacional (PAN) para a Resolução 1325 da ONU, tendo como foco o fortalecimento da inclusão feminina na política e a introdução da perspectiva de gênero em todos os aspectos da segurança (SECURITY WOMEN, s.d.).

Na Bolívia, o Ministério da Defesa publicou, em 2016, o *Plan de Género en el Sector Defensa*, elaborado pela Direção Geral de Direitos Humanos e Interculturalidade das Forças Armadas. O plano de equidade de gênero boliviano é composto por sete seções normativas, redigidas a partir do pressuposto da responsabilidade constitucional de construir instituições estatais equitativas e inclusivas. Busca o fim da violência por meio de instrumentos e mecanismos que preveem, por exemplo, atenção às vítimas de assédio sexual e de violência intrafamiliar (MINISTERIO DE DEFENSA, 2016).

No Chile o tema de gênero adentrou a política de defesa em 2005, por meio da adição do documento *Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas* ao *Libro de la Defensa Nacional*. O país, com isso, foi pioneiro na América Latina no estabelecimento de uma política de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, empreendendo uma integração pautada pela competência e por critérios profissionais (CASTRILLON, 2013).

O Chile foi líder, também, na realização de um PAN para Resolução 1325, no ano de 2009. Por meio do qual promoveu a incorporação da perspectiva de gênero nos processos de prevenção e solução de conflitos, bem como se propôs a criar condições para participação de mulheres nos processos de paz.

Institucionalmente criou, em 2005, uma comissão no Ministério da Defesa para integração da mulher nas Forças Armadas. Esta foi acrescida, em 2014, por um Grupo de Trabalho Assessor sobre Políticas de Inclusão e Não Discriminação no Ministério da Defesa (ENCINA, 2015). No tocante ao documento de defesa, lançado em 2010, esse possui seção específica para tratar das mulheres.

Na Colômbia as políticas de gênero e as modificações institucionais para uma adequada incorporação das mulheres na carreira militar foram impulsionadas, principalmente, quando da entrada das oficiais na Escola Militar de Cadetes, em 2009 (ZAMBRANO, 2011). No ano de 2010, foi criado o *Observatorio de Género, Seguridad y Fuerza Pública*, segundo órgão com essa finalidade na América Latina, o qual participou da formulação da *Política de Equidad de Género para la Fuerza Pública*. Em junho de 2016, o Exército criou a primeira *Oficina de Género del Ejército Nacional*, por meio da qual foi possível articular as políticas da instituição com a agenda nacional e internacional sobre equidade de gênero, bem como fomentar a formulação de estratégias e políticas específicas (DUSSÁN, 2017).

No Equador, em 2013, o Ministério da Defesa lançou a *Política de Género de las Fuerzas Armadas*, com quatro objetivos e ações para o seu alcance.

Em resumo, a Argentina publicou a série intitulada *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha*. A Bolívia, em 2016, publicou o *Plan de Género en el Sector Defensa*. O Chile, desde 2005, conta com a *Política de Integración y Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas, y de Orden, y Seguridad*. A Colômbia apresentou, em 2018, a *Política Pública de Transversalización del enfoque de Género para el personal uniformado de la fuerza pública*. E, o Equador, em 2013, divulgou a *Política de Género de las Fuerzas Armadas del Ecuador*.

Nesses documentos estão dispostas as ações já realizadas, bem como proposições futuras. De forma a melhor identificá-las, foi realizada uma análise textual a partir de cinco categorias: *novas instituições* – instituições criadas a partir da política para atenção às mulheres; *conduta* – práticas implementadas para revisão de estereótipos e disciplinares; *abuso sexual/violência* – medidas para combate e acolhimento das vítimas; *plano de carreira* – atribuições femininas e projetos para expansão; *educação* – cursos, seminários e encontros sobre a temática. Os achados estão reunidos no quadro 17.

Em uma apreciação do quadro, observamos que as políticas de gênero dos cinco países mencionam a existência de instituições específicas para o trato da temática, sejam comitês, observatórios ou conselhos. No que tange às normas internas, destacam-se os casos de Bolívia e Colômbia, que investem na elaboração de manuais, guias e a realização de ações afirmativas para melhorar a convivência e colocar fim à discriminação baseada em gênero. Por outro lado, no Chile e no Equador, maior atenção foi atribuída à infraestrutura e à adequação dos espaços.

Frisa-se, ainda, que as cinco políticas analisadas não ignoram a existência de casos de abuso sexual e violência no meio militar. Dentre os países, a Argentina é aquela que mais se destaca pela quantidade de resoluções implementadas para lidar com o assunto. A Colômbia é outro exemplo que possui política específica para a violência e emprega esforços na prevenção dos casos. No que tange à regulamentação das especialidades e ocupações há, em geral, a veiculação de resoluções e projetos que concedem permissões e incentivos para participação em determinadas funções, especialmente nas operações de paz e no serviço voluntário.

No que concerne à conscientização do pessoal e a elaboração de estudos que amparem as decisões, a Argentina aplicou questionários para compreensão das experiências femininas nas forças, e em comum todas as políticas mencionaram a realização de seminários, debates e jornadas. Em específico, na Colômbia, a formação docente e a elaboração de planos acadêmicos com atenção às questões de gênero, compõem o conjunto de medidas.

Quadro 17. Mapeamento das Políticas de Gênero

PAÍS	POLÍTICA	ANO	LEI BASE	NOVAS INSTITUIÇÕES	CONDUTA	ABUSO SEXUAL VIOLENCIA	PLANO DE CARREIRA	EDUCAÇÃO
Argentina	Equidad de Género y Defensa: una política en marcha	2007 - 2015	Lei 25.673 Programa Nacional de Salud Sexual	Consejo de Políticas de Género; Oficinas de Género; Dirección de Políticas de Género.	Aplicação de questionários; Res. 1238/09 Atenção nas Oficinas.	Res. 1/2010 Política integral para atención e registro de casos de violencia intrafamiliar; Res. 1348/08 Guia de Recursos de Luta contra violencia; Protocolo de Atención às vítimas; Auditoría General das FFAA. Circular 19/2009.	Res. 1273/09 garantías maternidade, Res. 15/2010 saúde aos filhos. Ampliação das crèches.	Seminários; "Género y Fuerzas Armadas" "Género, Sexualidad y Política"; "Mujer, Paz y Seguridad"; Cine debates; jornadas.
Bolivia	Plan de Género en el Sector Defensa	2016	Plan de Igualdad; Ley 348 Garantizar Vida Libre de Violencia; Ley 045 Contra Racismo Discriminación; Ley 807 Identidad de Género; Ley 243 Contra El Acoso y Violencia.	Consejo de Género En El Sector Defensa.	Normativa Disciplinaria; Manual de boas práticas; Linguagem com perspectiva de género; Manual para unidades de género nas FFAA; Guia de inspeção com enfoque de género.	Protocolo de atención aos casos de abuso no trabalho, assédio e abuso sexual no trabalho na Defesa. Protocolo de atención aos casos de violencia intrafamiliar na Defesa.		
Chile	Política de Integración y Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad.	2005	Ley Zamudio; Directivas da ONU	Mesa de Inclusión y No Discriminación; Comité de Integración de la mujer en las FFAA	Directiva D.G.P.A Ordinario 002/M define bases da integração; Adequação dos espaços.	Fuero Maternal	Proj. 10.505-02 Permissão de ascensão ao cargo Gal. Brigada; Participação em Op. de paz; Convocatória para serviço voluntário; Infos desenvolvimento profissional; Igualdade concursos.	Seminários, conversas; Inclusão entre as disciplinas temas com referência a Directiva D.G.P.A
Colômbia	Política Pública de Transversalización del enfoque de género para el personal uniformado de la fuerza pública.	2018	Equidad de Género para las mujeres - CONPES	Observatorio de Equidad De Género, Seguridad y Fuerza Pública; Área de Género Sectorial del Comando General; Comité Sectorial de Transversalidad de Género	Programa zero tolerância; infraestrutura, melhorar convivência; campanhas e medidas de ação afirmativas; espaços de participação mista; uso de linguagem inclusiva; monitoramento e avaliação.	Política en Derechos Sexuales y Reproductivos, equidad y violencia basada en Género, Salud Sexual Reproductiva, con Énfasis en VIH (2010). Dar seguimiento a política de derechos sexuales e reproductivos. Campañas para prevención da violencia pautada no género.	Participação das mulheres em missões internacionais	Encuentros de Género al Interior de la Fuerza Pública; Mesa de Género; Diagnósticos DOFA; Cursos mistos; Planos académicos (curricular, extracurricular, capacitación); Formação de docentes; Formação em masculinidades alternativas; Seminários internacionais.
Equador	Política de Género de las Fuerzas Armadas del Ecuador	2013	Constitución (art. 11, 70); Plan Nacional para el Buen Vivir (obj.09).	Dpto de Derechos Humanos; Dpto de Bien estar de Personal.	Infraestructura - centros infantiles; Atención médica - exámenes médicos especiales; Definición de uniformes; Promoción do equilíbrio de vida familiar e militar.	Atención psicológica às vítimas.	Todas as armas, serviços e especialidades. Realização de diagnósticos; Fomento a participação em Op. de paz; Estimulo serviço militar voluntário	Alteração de padrões culturais; prevenção da violência

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

### 5.2.1 O que existe no Brasil

Diferentemente dos países supracitados, no Brasil não existe uma política de gênero para o setor de defesa transcrita em um documento oficial. Existem, em contrapartida, ações limitadas e leis específicas que possibilitaram avançar, em alguns aspectos, o trato das mulheres no meio militar.

Primeiramente, ressalta-se como positiva a criação, em 2014, da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa. A CGMD possuía duas principais atribuições: (1) orientar a atuação do respectivo ministério e (2) liderar a confecção do Plano Nacional de Ação. Para tanto, alguns desafios tiveram que ser superados, uma vez que por ser composta majoritariamente por homens, por vezes houve resistência à inclusão do gênero na pauta (GIANNINI; LIMA; PEREIRA, 2015).

No que tange a confecção do PNA, apresentado em março de 2017, foram realizados encontros em que participaram o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério dos Direitos Humanos (DRUMMOND; RABELO, 2018). Ao mesmo tempo, grupos da sociedade civil, como o Instituto Igarapé e organizações internacionais, a exemplo da ONU Mulheres, ampliaram o debate para além da arena de defesa (GIANNINI; LIMA; PEREIRA, 2015). Igualmente, um portal *on-line* reuniu as demandas da sociedade.

Em um desses encontros, realizado em março de 2016, o documento final aponta como fundamental para a confecção do PNA a compreensão do contexto local, o estabelecimento de mecanismos efetivos de coordenação, o compartilhamento de informações, a proposição de estratégias para avaliação e monitoramento, a definição de resultados esperados e de objetivos estratégicos e a fixação de um orçamento com recursos financeiros para a materialização do Plano.

Entretanto, nem todas essas características foram verificadas quando da publicação do PNA brasileiro. Erigido sob quatro pilares: (I) Participação; (II) Prevenção e Proteção; (III) Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária; e (IV) Aprofundamento, Sensibilização e Engajamento, constata-se que, embora os resultados esperados de cada ação tenham sido mencionados de forma explícita, o Plano carece de um cronograma para execução delas, bem como de um

orçamento e de fontes de financiamento. Estão ausentes, também, indicadores que possibilitem avaliar os resultados e prestar contas à sociedade.

Dessa forma, o Plano realizou, por um lado, uma cuidadosa descrição das atividades e dos resultados esperados; porém, por outro, deixou de estabelecer uma previsão orçamentária para elas. Para Drummond e Rebelo (2018), o PNA surpreendeu positivamente ao se comprometer em ampliar a participação de mulheres brasileiras em iniciativas de promoção e consolidação da paz. Entretanto, mais atenção deve ser conferida ao aumento da participação das mulheres nas Forças Armadas, na polícia e na diplomacia, eliminando as barreiras de entrada, as diferenças salariais e promovendo condições laborais que colaborem para o pleno exercício de suas atribuições. Espera-se que, no processo de revisão do Plano, o Brasil supere tais desafios; contudo, até 2019, não foi dado início à reformulação.

No que diz respeito à regulamentação das especialidades, classes, armas, serviços e critérios de seleção e normas internas, observou-se a elaboração de algumas leis e decretos, desde 1980.

Em 1980, a Marinha do Brasil, com base na Lei nº 6.807, criou o Corpo Auxiliar Feminino da Reserva da Marinha (CAFRM). Essa lei foi acompanhada do Decreto nº 85.238, também de 1980, em que se estabeleciam as condições para o recrutamento, a seleção inicial, a matrícula em cursos e estágios, o ingresso nos quadros, a convocação e a permanência definitiva no Serviço Ativo da Marinha.

Os critérios formalizados para o ingresso no Quadro Auxiliar Feminino de Oficiais (QAFO) eram: ser brasileira, ter menos de vinte e oito anos de idade, e, possuir diploma de graduação ou pós-graduação registrado em uma das profissões de interesse para a Marinha. Já, no Quadro Auxiliar Feminino de Praças (QAFP), deveriam ser brasileiras, terem menos de vinte e quatro anos e possuírem certificado ou diploma de técnico registrado. Previu-se, ainda, as etapas da seleção - exame de conhecimentos, exame psicotécnico, inspeção de saúde e entrevista.

A Portaria nº 1355, de 1981, regulamentou a licença à gestante, de quatro meses com remuneração. Foram definidos os parâmetros de comportamento esperado das mulheres quando em serviço, incluindo aspectos morais e de apresentação pessoal, como uniformes, maneiras, linguagem, gestos, moral e sexualidade. Complementarmente à Instrução nº 108102, de 1981, aprovou

normas de conduta e de apresentação em atividades sociais. De forma mais específica, a Instrução estipulou o tipo de corte de cabelo aceito e determinou restrições ao uso de colares, brincos e anéis (LOMBARDI, 2008).

Outrossim, o CAFRM tinha regras próprias quanto à hierarquia e aos interstícios de tempo exigidos para a promoção de uma patente à outra. Além disso, as turmas femininas eram submetidas a três seleções até sua incorporação definitiva. Apenas após nove anos em atividade a oficial ou a praça poderia ser efetivada. Nos nove anos probatórios a oficial atingiria, no máximo, o posto de 1º Tenente. Ela levaria vinte e cinco anos para fazer o percurso de 2º Tenente a Capitão de Fragata, patente máxima atribuída às mulheres na época. A patente inicial, também, destoava dos demais integrantes, os quais ingressavam como 1º Tenente (LOMBARDI, 2008).

A Lei nº 7.622, de 1987, reorganizou o CAFRM, e foi acompanhada pelo Decreto nº 95.660, de 1988. As principais alterações foram concernentes a redução do período probatório das Oficiais, de nove para três anos, e a garantia de poder ascender a mais uma patente, até Capitão de Mar e Guerra. As Praças continuaram a esperar nove anos pela efetivação definitiva, mas foram autorizadas a participar do Curso de Formação de Sargentos (LOMBARDI, 2008).

A Lei nº 9.519, de 1997, reestruturou os Corpos e Quadros de Oficiais e Praças da Marinha, extinguiu o CAFRM e integrou as mulheres na estrutura geral. Além disso, permitiu o alcance ao posto de Capitão-de-Mar-e-Guerra por mulheres. Não obstante, estabeleceu que apenas o sexo masculino poderia ocupar os postos da Armada, de Fuzileiro Naval e da Intendência, e definiu cotas reservadas ao sexo masculino no Corpo da Saúde.

Em 2007, foi eliminada a restrição de participação de candidatas gestantes nos concursos da Marinha, em conformidade com a Lei nº 9.029/1995, que proíbe a discriminação por gravidez. Porém, a mulher aprovada na prova objetiva e com gravidez confirmada, em qualquer etapa do processo pericial, tem cancelada a sua realização da Inspeção de Saúde e do Teste de Aptidão Física, e deve se reapresentar no ano seguinte para uma nova inspeção.

Ademais, ainda que a gravidez e a lactância não impliquem em laudo de incapacidade para a missão, tais informações deverão ser obrigatoriamente informadas e exigem uma avaliação médica individualizada e pormenorizada para a decisão do perito quanto à aptidão para execução das tarefas (DGPM, 2017).

Em 2017, a Lei nº 13.541 deu nova redação a alguns dos artigos que reestruturaram os Corpos e Quadros de Oficiais e Praças da Marinha, e deixou como atribuição do Comandante da Marinha fixar em quais escolas de formação e cursos (além de definir as capacitações e as atividades) em que serão empregados oficiais dos sexos feminino e masculino.

O acesso das mulheres à Força Aérea brasileira se deu em 1981 por meio da Lei nº 6.924 que criou, no Ministério da Aeronáutica, o Corpo Feminino da Reserva da Aeronáutica (CFRA). O CFRA foi constituído por alunas dos Quadros do CFRA, na condição de Praças Especiais; Quadro Feminino de Oficiais da Reserva da Aeronáutica (QFO), composto de pessoal graduado ou pós-graduado por estabelecimento de ensino de nível superior em cursos reconhecidos oficialmente; e Quadro Feminino de Graduados da Reserva da Aeronáutica (QFG), formado por pessoal com habilitação profissional adquirida em cursos de estabelecimento de ensino de primeiro e segundo grau, a depender do posto a ser assumido.

O recrutamento para ingresso no CFRA ocorria de forma regional e as condições para habilitação ao ingresso eram: ser voluntária; brasileira nata, quando candidata ao QFO; não estar sub judice; ser aprovada na seleção inicial para ingresso no quadro respectivo; e concluir com aproveitamento o Estágio de Adaptação do respectivo Quadro.

O Decreto nº 86.325, de 1981, regulamentou as condições de recrutamento, seleção inicial, matrícula, convocação e permanência no CFRA, o qual teve redação alterada, em 1988, pelo Decreto nº 96.638 (eliminando, por exemplo, a necessidade da candidata ser solteira e ter menos de vinte e oito anos). Sem embargo, desde 1989 o quadro exclusivamente feminino foi incorporado por outras carreiras e não existem mais concursos específicos para ele.

O ingresso das oficiais no Curso de Formação de Oficiais Aviadores (CFOAV) foi especificado pela Portaria DEPENS nº 102/DE2, de 2002, com instruções para realização do Concurso de Admissão para candidatas do sexo feminino. Nesta seleção, a gravidez foi considerada condição incapacitante para a participação.

A entrada das mulheres nos quadros do Exército recebeu permissão legal em 1989, por meio da Lei nº 7.831, que instituiu o Quadro Complementar de

Oficiais (QCO), a fim de suprir as necessidades da organização com pessoal de nível superior para execução de tarefas complementares. Dentre os requisitos comuns a ambos sexos estavam: ser brasileiro nato; possuir nível de escolaridade superior, compatível com a atividade a ser desempenhada; ter idade dentro dos limites fixados; concluir, com aproveitamento, os cursos de formação para QCO; ser julgado apto em inspeção de saúde; e possuir bons antecedentes e predicados morais. No que diz respeito aos requisitos exclusivos do sexo feminino, o Decreto nº 98.314, de 1989, afirma que serão veiculados por regulamento específico.

Em 1992, a Escola de Administração do Exército, em Salvador (BA), matriculou a primeira turma de mulheres, após concurso público. No mesmo ano a Escola de Formação Complementar do Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias teve a primeira turma com a participação do segmento feminino. Em 1996, foi instituído o Serviço Militar Feminino Voluntário para médicas, dentistas, farmacêuticas, veterinárias e enfermeiras. A primeira turma foi composta por duzentas e noventa mulheres voluntárias, em todas as doze regiões militares do país.

No ano de 1997, o IME, no Rio de Janeiro (RJ), matriculou a primeira turma, com dez mulheres, no Quadro de Engenheiros Militares (QEM). Ainda em 1997, a Escola de Saúde do Exército (EsSEx), matriculou e formou a primeira turma de oficiais médicas, dentistas, farmacêuticas, veterinárias e enfermeiras de nível superior, no Quadro de Saúde do Exército.

Em 1998, foi instituído o Estágio de Serviço Técnico para profissionais de nível superior. A primeira turma foi composta por quinhentas e dezenove mulheres advogadas, administradoras de empresas, contadoras, professoras, analistas de sistemas, engenheiras, arquitetas e jornalistas, atendendo as necessidades de Oficial Técnico Temporário. Pouco tempo depois, em 2001, a EsSEx permitiu a inscrição de mulheres no concurso público para Sargento de Saúde.

Em 2012, a Lei nº 12.705 dispôs sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército. A matrícula para o ingresso nos cursos de formação de oficiais e sargentos de carreira do Exército depende de aprovação prévia em concurso público e da apreciação de uma série de requisitos. Dentre eles, para as mulheres exige-se a altura mínima de 1,55m. Outrossim, a lei estabelece, no artigo 7º, um prazo de até cinco anos, a contar da

data de sua publicação, para viabilização do ingresso feminino na linha militar bélica de ensino, principalmente no que tange a adaptação das estruturas físicas.

Mathias e Adão (2013) consideram a referida Lei uma importante reforma nas Forças Armadas brasileiras, ao mesmo tempo que possibilita uma maior participação de mulheres militares em zonas de conflito. Mediante ela, AMAN elaborou, entre os anos de 2012 e 2017, um planejamento composto por medidas administrativas e normativas, no qual foram programadas modificações nas estruturas físicas (reformas, adaptações e construções) e, ainda, adequações na educação, documentação e saúde.

O Projeto de Inserção do Sexo Feminino na Linha Militar Bélica do Exército Brasileiro (PISFLEMB), conduzido pelo Departamento de Educação e Cultura do Exército, implementou importantes obras de infraestrutura, entre elas: construção e adequações de pavilhões de alojamentos femininos e instalações na AMAN, Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEEx) e Escola de Sargentos de Logística (EsSLog); adequações das instalações do corpo da guarda e refeitórios do 10º Batalhão de Infantaria Leve (10º BIL) e 4º Grupo de Artilharia de Campanha Leve (4º GAC L); e a construção do pavilhão do curso de formação de sargentos no Centro de Instrução de Aviação do Exército (CIAvEx).

O PISFLEMB foi considerado o impulso necessário para que as obras de melhoria e ampliação das instalações da EsPCEEx se efetivassem. Assim, no final do ano de 2016, após muitos entraves, foram concluídas as primeiras obras de adaptação dos banheiros da Ala Feminina. Em março de 2018, foram entregues as obras de ampliação e adequação do vestiário do parque aquático. E, em julho do mesmo ano, foi entregue a nova Seção de Saúde, com instalações adequadas para o atendimento médico de militares de ambos os sexos (ESPCEX, 2018).

Em maio de 2019, o Exército Brasileiro inaugurou os novos alojamentos destinados às alunas da EsSLog. As instalações totalizam 3.500 m<sup>2</sup>, sendo constituídas por dormitórios, banheiros, salas de estudo, lavanderia, pátio coberto e área de lazer para até cento e cinquenta e duas militares (EXÉRCITO, 2019).

Tais adaptações estruturais se coadunam com a principal meta estabelecida pelo Exército, a qual diz respeito a entrada das primeiras militares de carreira nas principais escolas de formação (EsSLog e EsPCEEx). Com isso, no final do ano de 2021 as primeiras Aspirantes-a-Oficial combatentes poderão se formar pela AMAN em condições de igualdade com os oficiais do sexo masculino.

Dessa forma, em 2016, houve a admissão de mulheres EsPCEEx. O primeiro concurso contou com cento e noventa e duas candidatas. Em 2017, as mulheres ingressaram na AMAN para a fase de formação de oficiais de carreira no Curso Básico. Após a conclusão elas poderão optar pelo Serviço de Intendência ou Material Bélico.

Por fim, a Lei nº 13.109, de 2015, ampliou a licença-maternidade de militares de todas as ramas para cento e oitenta dias, equiparando a das servidoras civis. A licença pode ser usufruída a partir do parto ou do nono mês de gestação, conforme a preferência. Além das gestantes, são beneficiárias também as mulheres que optam pela adoção. Nesse caso, a licença é de noventa dias quando os bebês têm menos de um ano e, em casos de crianças mais velhas, o benefício é de trinta dias (SPÍNOLA, s.d.). Em 2018, com a sanção do Projeto de Lei 41/2018, de iniciativa do Ministério da Defesa, foi ampliada a licença-paternidade das Forças Armadas de cinco para vinte dias buscando, de igual maneira, igualar o concedido aos servidores públicos (ASCOM, 2018).

### 5.2.2 O que está ausente

Os desafios das mulheres militares brasileiras alocam-se em duas principais arenas, os de ordem subjetiva e os de ordem prática. Nessa última estão, por exemplo, o acesso limitado a certas armas e especialidades, o que estaria associado, conforme visto anteriormente, à percepção de fragilidade do corpo feminino e a manutenção desse espaço de domínio masculino, as restrições quanto às formas de ingresso, os problemas de infraestrutura e a ausência de legislação (GIANNINI; FOLLY; LIMA, 2017).

Não obstante, a recente atenção conferida às estruturas físicas, falhas (especialmente normativas), carências e atrasos institucionais são facilmente identificáveis. Em ata de reunião da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa estão explícitas algumas delas: barreiras que impedem o acesso de mulheres a todas as funções e postos nas forças armadas; a precária infraestrutura para maternidade e amamentação no quartel; a inexistência de apoio institucional a militares que vivem em matrimônio ou união com outros militares, especialmente na designação de missões especiais ou de transferência de sede; a não realização de palestras e atividades educacionais nas organizações militares, em

especial nas escolas militares de formação e de especialização, divulgando os benefícios da presença feminina na corporação militar e da política de equidade e de respeito de gênero; a falta de um programa de combate ao comportamento inadequado (assédio, violência sexual e qualquer outro tipo de discriminação de gênero na instituição militar); o uso de uniformes e equipamentos pessoais que não respeitam as naturais características de gênero; a ausência de um programa de "tolerância zero" a comentários, insinuações e brincadeiras que contenham conteúdo ilegal, não profissional, indecoroso, ou ofensivo à condição da mulher (CGMD, 2016b).

Essas condutas ilustram-se na prática. Por exemplo, na AMAN, onde uma determinação impôs que os desfiles em grupamentos sejam separados por sexo. Na Força Aérea e na Marinha as alterações curriculares, quando da entrada feminina, se demonstraram inadequadas e prejudiciais a elas<sup>88</sup>. Já o estabelecimento de cotas para o ingresso fez com que as mulheres se limitassem a concorrer entre elas e a um pequeno espectro de vagas. Na AFA, o concurso foi unificado e a cota eliminada<sup>89</sup>, porém na Escola Naval permanece havendo a cota de 10% para as ingressantes na Intendência (GIANNINI; FOLLY; LIMA, 2017).

Acresce-se a isso a restrição, até 2016, ao ingresso de meninas nas escolas militares em regime de internato, o que ocasionou maiores dificuldades nos concursos e de adaptação nas academias. Em 2017, a EPCAr permitiu o acesso feminino. Na EsPCEX, em 2019, foram ofertadas 400 vagas para homens e 50 para mulheres. O Colégio Naval, contudo, permanece restrito aos candidatos do sexo masculino.

---

<sup>88</sup> No caso da AFA, o salto de paraquedas foi excluído do currículo da Intendência, em 1996, quando as mulheres ingressaram. A exclusão gerou desconforto entre os cadetes e aumentou as piadas com a primeira turma. A partir de 2003, quando foram abertas as vagas para mulheres na aviação, o salto voltou a compor o currículo de todas as armas. Na Escola Naval, a primeira turma com intendentes mulheres, em 2014, sofreu a supressão da disciplina de Física. Nessa Escola, apenas após o segundo ano de curso os aspirantes optam pela arma que desejam seguir, os dois primeiros anos são compostos por disciplinas idênticas para todos. Contudo, como às mulheres só foi permitido optarem pela Intendência, desde o início do curso elas já sabiam a qual arma pertenceriam. Por essa razão, determinadas disciplinas não necessitariam ser cursadas. Com o tempo, notou-se que estavam capacitando intendentes de forma distinta e a primeira turma realizou um supletivo de Física (GIANNINI; FOLLY; LIMA, 2017).

<sup>89</sup> Duas foram as consequências dessa mudança, por um lado houve um aumento considerável de cadetes mulheres na intendência, na turma de 2016, chegando a ultrapassar o número de homens. Por outro, houve um declínio na aviação, resultado que foi empregado contrariamente à presença feminina na instituição, com a ideia errônea de que as mulheres não teriam interesse em ser aviadoras (GIANNINI; FOLLY; LIMA, 2017).

É digno de nota, também, a não atualização dos currículos das instituições militares. Diante disso, o conjunto de disciplinas ofertadas nos cursos de formação e de pós-formação de oficiais da Escola Naval, AMAN e AFA permanece sem alterações (LIMA, s.d). Por conseguinte, discussões a respeito da participação feminina não são promovidas, carecendo de uma conscientização dos próprios parceiros de trabalho.

Igualmente, a inadvertência na distribuição de uniformes masculinos às recém egressas gerou prejuízos ao desempenho das funções, bem como promoveu a masculinização<sup>90</sup>. De mais a mais, a rigidez com que os relacionamentos são tratados, estabelecendo distâncias mínimas entre pessoas de sexos opostos, a obrigação de comunicar o início de um namoro, a proibição de casamentos (permitido apenas na AMAN) e de gravidez na Escola Naval e a obrigatoriedade de mulheres grávidas de trancarem seus cursos na AMAN e na AFA e, no caso de um aborto, serem automaticamente desligadas, obstruiu uma integração efetiva das mulheres (GIANNINI; FOLLY; LIMA, 2017).

Outrossim, ressalta-se que a precária infraestrutura das instituições para recém-nascidos e crianças pequenas, em virtude da não existência de creches, ocasiona especiais dificuldades para as mães<sup>91</sup>. Finalmente, o Código Penal Militar defasado não contempla o assédio sexual entre os crimes. Atrelado a isso, a estrutura hierárquica recorrentemente reforçada nos regulamentos disciplinares, constroem as vítimas de assédio e as denúncias.

Conforme observado anteriormente, grande parte desses pontos são contemplados pelas políticas de gênero dos países sul-americanos. Assim, buscase nessa tese compreender o motivo e o processo pelo qual essa agenda segue sem implementação no Brasil.

---

<sup>90</sup> As mulheres deveriam se vestir e se comportar em conformidade com a imagem socialmente construída do profissional militar masculino.

<sup>91</sup> Na Marinha norte-americana e britânica há, por exemplo, regras específicas sobre o tempo em que a tripulação fica embarcada. Com isso, os militares podem se programar e saber em quais períodos poderão se dedicar à família. Igualmente, existem regras sobre não embarcar casais ao mesmo tempo, para que um deles fique com os filhos (GIANNINI; FOLLY; LIMA, 2017).

## 6 MECANISMO

Neste capítulo identificaremos o mecanismo causal responsável por conectar a causa ao resultado. O mecanismo é responsável pela essência da explicação, para tanto é descrito em termos de entidades (atores, organizações e estruturas) desempenhando atividades. A questão a ser respondida é: o que explica a ausência de políticas de gênero nos documentos oficiais da defesa brasileira? Para uma resposta completa, a flecha causal entre os dois extremos necessita ser elucidada em detalhes (BEACH; PEDERSEN, 2019).

Diante dessa breve retomada metodológica e dos conceitos definidos no capítulo anterior, no que tange a causa e o resultado, nos empenharemos aqui em investigar o mecanismo que os conecta. Para isso, tomaremos como base o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), o qual estrutura o processo de planejamento estratégico no Ministério da Defesa em quatro fases: 1) Análise, 2) Formulação da Política e Estratégia Nacionais, 3) Formulação da Política e Estratégia Setoriais e 4) Formulação de Planos.

Na primeira fase é desenvolvida uma análise prospectiva com o propósito de embasar a formulação de todos os documentos do processo. Na segunda fase são atualizadas a PND e a END, as quais consolidarão os objetivos e as Ações Estratégicas de Defesa que orientarão a formulação das Política e Estratégias Setoriais de Defesa. Na terceira fase são elaboradas a Política Setorial de Defesa (PSD) e a Estratégia Setorial de Defesa (ESD), as quais consolidarão os objetivos e as Ações Setoriais de Defesa que orientarão a confecção dos planos setoriais. Na quarta fase são elaborados os planos estratégicos, a fim de implementar as ações previstas na ESD (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015).

Conforme informa o SISPED, o processo se desenvolve por intermédio do estabelecimento de grupos de trabalho compostos por representantes do MD, das Forças Armadas e de outros órgãos governamentais e não governamentais. Os documentos com fins estratégicos têm previsão de atualização quadrienal, coincidindo com o planejamento orçamentário do MD, que, por sua vez, está submetido ao cronograma orçamentário federal - Planos Plurianuais (PPA). Assim, considerando que o PPA entra em vigor no segundo ano de mandato dos governos federais, os ciclos de planejamento estratégico da defesa iniciam três anos antes (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015).

Portanto, a PND hoje em vigência teve a sua fase inicial de formulação no ano de 2014, enquanto a PND prevista para o ano de 2020 começou a ser prospectada no ano de 2017. Seguindo essa lógica, as evidências ora apresentadas estão concomitantemente vinculadas aos dois processos e foram buscadas ao longo do percurso do planejamento da defesa. Nos limitaremos, contudo, à primeira e à segunda etapa, uma vez que trataremos aqui da ausência de gênero no documento-maior do planejamento estratégico, responsável por orientar a formulação de todos os demais documentos da área.

**Figura 5.** Fases do Planejamento Estratégico da Defesa

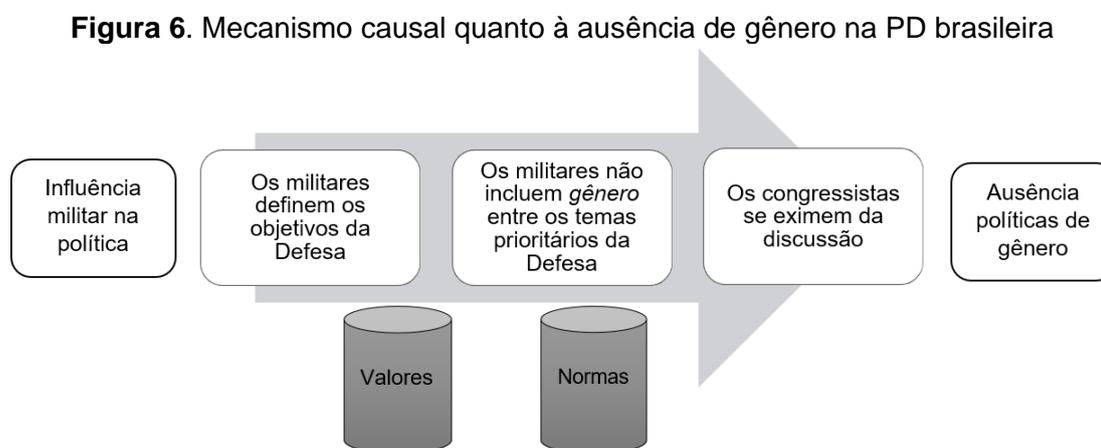


Fonte: Ministério da Defesa (2015).

Da mesma forma que a Figura 5 ampara as fases do planejamento estratégico em uma estrutura calcada por valores, Constituição Federal e leis, o mecanismo proposto também está imerso em semelhante contexto, no qual as normas e os fundamentos orientadores da conduta militar ambientam as ações.

Assim, o que liga os dois extremos da flecha causal nessa tese é: em uma tentativa de manter os valores e a ordem androcêntrica prevalecente na instituição (BAAZ; STERN 2009), os militares utilizam de suas prerrogativas (ZAVERRUCHA, 1998) para influenciar a política, desde o processo de formação da agenda, perpassando a sua formulação, até a implementação. Ao longo desse processo os debates ficam limitados a questões seguras (BACHRACH; BARATZ, 1962), enquanto as questões de gênero são descredenciadas e retardadas. Diante de

uma audiência não envolvida e da falta de conhecimento dos líderes civis<sup>92</sup>, aprova-se uma política de defesa que não se atém ao gênero. Essa construção teórica é ilustrada na Figura 6:



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Diante disso, apresentaremos, em cada um dos subtópicos à continuidade, as evidências encontradas<sup>93</sup> para os elos dessa cadeia causal, tendo como base, para isso, as evidências projetadas no capítulo metodológico.

### 6.1 Definição dos objetivos da defesa

O primeiro elo da cadeia causal propõe que: os militares definem os objetivos da defesa. Para testar essa proposição, o trabalho de detetive inicia averiguando como se dá a primeira fase do planejamento estratégico da política de defesa; isto é a fase de análise.

Nessa fase, é feito um diagnóstico dos ambientes interno e externo e são prospectadas as oportunidades e ameaças, sob a coordenação da Assessoria Especial de Planejamento do Ministério da Defesa, com a participação dos Comandantes das três Forças, do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e das respectivas chefias e subsecretarias e, de forma eventual, instituições públicas e privadas são convidadas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015).

<sup>92</sup> Ambas as questões explanadas com profundidade no capítulo contextual (Capítulo 3).

<sup>93</sup> As evidências apresentadas foram disponibilizadas na plataforma online OSF: <https://osf.io/q2ka5/>.

Uma das atividades realizadas nessa fase é o Projeto Cenários de Defesa, coordenado pelo Centro de Geopolítica e Estudos Estratégicos da ESG<sup>94</sup>, em conjunto com o EMCFA e as Forças Singulares.

O Projeto é regulado pela Portaria Normativa nº 79/GM-MD, de 29 de novembro de 2018, e visa identificar fatos e situações, conjunturais ou estruturais, relacionados à defesa do Brasil e elaborar cenários com o objetivo de obter insumos para o desenvolvimento da PND e END. Com esse propósito, foram organizadas, ao longo do ano de 2019, reuniões em diferentes regiões do país, nas quais foram coletados dados e informações relevantes para a área (CMNE, 2019).

No Rio de Janeiro (RJ) a reunião ocorreu no mês de maio de 2019, e foi aberta pelo Subcomandante da ESG. O Subchefe de Política e Estratégia do EMCFA, ressaltou a importância do trabalho ali iniciado: “aqui faremos o ponto de partida” (ESG, 2019).

Em junho, o Comando Militar do Sul, em cooperação com a ESG e com o MD, sediou a 1ª Reunião de Coordenação dos Grupos de Trabalho de Especialistas. Participaram do encontro, entre outros, o Estado-Maior Geral e Assessorias, secretarias estaduais, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), professores e núcleos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Pontifícia Universidade Católica (PUCRS), FIERGS, Associação Comercial de Porto Alegre e a Superintendência ABIN (1ª REUNIÃO, 2019).

Em agosto o projeto chegou à cidade de Salvador (BA), sob a coordenação local do Comando do 2º Distrito Naval (Com2ºDN). Foram organizados grupos de trabalho para discussão das tendências e perspectivas para a defesa. O evento reuniu representantes de instituições públicas e privadas da sociedade baiana, militares e convidados do Comando da 6ª Região Militar e da Base Aérea de Salvador (COMANDO, 2019).

Em setembro, o Comando Militar do Nordeste (CMNE), com sede em Recife (PE), celebrou a Reunião Regional do Projeto. O encontro foi organizado

---

<sup>94</sup> A ESG, ao longo de sua história, consolidou a imagem de uma instituição com atuação direta na política nacional, principalmente durante o regime militar (1964-1985), ao exercer influência na formação dos dirigentes políticos, civis e militares e da doutrina. Com o passar dos anos, contudo, houve o esvaziamento do órgão como entidade política, e o enfoque se voltou à sua missão principal, ofertando cursos de extensão e atualização (BARROS; CHAVES, s.d.). De acordo com Oliveira (1987), confia-se à função político-pedagógica da Escola a superação das debilidades civis para condução dos interesses nacionais.

pelo Centro de Coordenação e Operações do CMNE e contou com a presença do Subchefe de Política e Estratégia do EMCFA, do General de Brigada Chefe do CMNE, e de autoridades e especialistas de diferentes setores de Pernambuco (CMNE, 2019).

Os registros destacam, ainda, a realização de duas outras reuniões no marco do projeto de Elaboração de Cenário de Defesa, uma na cidade de São José dos Campos (SP) e outra em Manaus (AM).

Assim sendo, embora a reunião realizada na região sul do país tenha tido significativa participação de outras instituições da sociedade, elas foram, em sua totalidade, realizadas por instituições militares locais.

**Figura 7.** 1ª Reunião de Coordenação do GT – Comando Militar do Sul



Fonte: 1ª REUNIÃO, 2019.

Uma segunda atividade associada à primeira fase do planejamento estratégico da defesa é a Jornada de Estudos Estratégicos. Sua realização é atribuída do EMCFA, por meio da Chefia de Assuntos Estratégicos, desde sua primeira edição, em 2014.

O propósito da Jornada é semelhante ao Projeto Cenários de Defesa, e caracteriza-se por encontros que visam colher subsídios para atualização dos documentos de defesa (POLÍTICA, 2015).

A IV Jornada de Estudos Estratégicos foi realizada no mês de outubro de 2017, no Comando Militar do Planalto, com o tema “Pensamento Estratégico de

Defesa no Brasil”. Contou com onze exposições, dentre as quais apenas três foram realizadas por instituições e/ou pessoas não diretamente associadas às Forças Armadas e ao MD (Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense e Abimde). Porém, mesmo nessas oportunidades a moderação do painel foi de responsabilidade de militares, como pode ser observado na programação da Jornada exposta no Quadro 18.

**Quadro 18. Programação IV Jornada de Estudos Estratégicos**

Data: 26 OUT Local: COMANDO MILITAR DO PLANALTO				
Horário	Tema	Responsável/Expositores	Moderador	Obs
0830 - 0930	Cadastramento / Orientações Gerais	Subchefia de Política e Estratégia Ministério da Defesa (SCPE/MD)	-	-
0930 -0940	Entrada Autoridades Canto do Hino Nacional	SCPE/MD	-	-
0940 - 0945	Apresentação da IV JEE	C Alte Carlos Eduardo Horta Arentz Subchefe de Política e Estratégia/MD	-	-
0945 - 1000	Palestra de Abertura: "O Pensamento Estratégico de Defesa no Brasil"	Raul Jungmann Ministro da Defesa	-	-
1000 - 1020	Intervalo	Comando Militar do Planalto (CMP)	-	Lanche
1020 - 1150	<b>A Defesa e o Desenvolvimento no Brasil</b>	Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança	Gen Div Elias	15 Min Moderador  25 Min Expositores  30 Min
		Instituto de Estudos Estratégicos/UFF	Subchefe de Organismos Americanos/MD	
		Secretaria de Produtos de Defesa/Ministério da Defesa		
1150 - 1220	Debates			
1220 - 1400	Almoço	CMP	-	Refeitório
1400 - 1530	<b>A Defesa e a Diplomacia no Brasil</b>	Chefia de Assuntos Estratégicos/Ministério da Defesa	Brig Reis	15 Min Moderador  25 Min Expositores  30 Min
		Ministério das Relações Exteriores	Subchefe de Assuntos Internacionais/MD	
		Escola Superior de Guerra		
1530 - 1600	Debates			
1600 - 1620	Intervalo	CMP	-	Lanche
1620 - 1750	<b>O Estudo e a Pesquisa em Defesa no Brasil</b>	Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto/Ministério da Defesa	C Alte Arentz	15 Min Moderador  25 Min Expositores  30 Min
		Instituto de Estudos Estratégicos/UFF	Subchefe de Política e Estratégia/MD	
		Instituto Pandiá Calógeras		
1750 - 1820	Debates			
1820 - 1830	Encerramento	C Alte Carlos Eduardo Horta Arentz Subchefe de Política e Estratégia/MD	-	-

Fonte: Ministério da Defesa (2017)

Nota-se, portanto, que embora a proposta da Jornada fosse o aprofundamento das relações entre os órgãos responsáveis pela defesa, academia e sociedade, houve o encerramento das questões no âmbito militar.

Dessa forma, embora esteja prevista, no SISPED, a convocação de instituições públicas e privadas para integrar a primeira fase de definição dos objetivos da defesa, as evidências encontradas mostram que há uma participação,

majoritária, de entidades e representantes da instituição militar (em especial homens) na produção de estudos que norteiam os documentos.

O alto nível de autonomia militar, frente a falta de conhecimento civil e a incipiente discussão pública sobre defesa (DIAMINT, 2002), somada à convicção na efetividade militar em tratar dos assuntos relacionados à guerra (LUNN, 2002; CLEMMENSEN, 2013), fazem com que os militares acabem por definir os objetivos da segurança e defesa nacionais (KOHN, 1997).

Logo, as evidências encontradas ajudam a elevar a confiança no primeiro elo do mecanismo, pois revelam que, no Brasil, os dados e as análises que fomentam os documentos da defesa resultam de eventos com supremacia militar.

## **6.2 Questões de gênero não são prioritárias**

O segundo elo da cadeia causal sugere que: os militares não incluem o gênero entre os temas prioritários da defesa. Para checar essa afirmação as evidências serão buscadas na segunda etapa do planejamento estratégico da defesa; isto é, após a prospecção do cenário há a formulação da política. A principal atribuição dessa fase é a definição dos objetivos nacionais e das ações estratégicas a serem desenvolvidas para consecução de tais objetivos.

Nesse sentido, as Audiências Públicas realizadas com ministros da defesa e comandantes das Forças Armadas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que tiveram como temática central a apresentação das principais questões da defesa, será a primeira evidência analisada a fim de depreender quais são os objetivos do setor e verificar se o gênero adentra as principais questões da área, se sim de que forma.

Isto posto, entre os anos de 2016 e 2019, foram realizadas quatro Audiências Públicas na CREDN com diferentes ministros da Defesa, com o propósito de discutir e informar os parlamentares sobre as prioridades da defesa.

A mais recente delas foi realizada em 10 de abril de 2019, em cumprimento ao Requerimento nº 1/2019, de autoria do deputado Eduardo Bolsonaro (sem partido/SP), subscrito pelos deputados Carlos Zarattini (PT/SP), David Miranda (PSOL/RJ) e Perpétua Almeida (PCdoB/AC).

A apresentação foi realizada pelo Ministro da Defesa, General Fernando de Azevedo e Silva, o qual tratou de temas como: a formação da nacionalidade brasileira, a importância das Forças Armadas, suas atividades e atuações - Garantia da Lei e da Ordem e segurança de grandes eventos -, as operações interagências e humanitárias, a política externa e o desenvolvimento nacional.

Ao referir-se sobre o Ministério da Defesa, divulgou o Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 2018, responsável por aprovar a PND, END e o LBDN em vigência. Discorreu, também, a respeito do processo de reestruturação das Forças, a qual, com o passar dos anos, diminuiu seu quadro de oficiais de carreira e aumentou o contingente temporário. Abordou, ainda, a necessidade de reestruturação da carreira, a fim de “atrair e reter talentos”, o que implicaria na revisão dos principais documentos.

Uma das telas utilizadas para ilustrar o último tema corresponde a uma imagem com três homens em alusão ao conjunto de militares, na qual verifica-se a ausência da mulher como elemento integrante dessa instituição (Figura 8):

**Figura 8.** Audiência Pública com o Ministro da Defesa (2019)



Fonte: CREDN (2019).

Um ano antes, em 4 de julho de 2018, foi realizada Audiência Pública semelhante, com o então ministro, General Joaquim Silva e Luna. A Audiência foi realizada em atendimento ao Requerimento nº 244/2018, de autoria do Deputado Nilson Pinto (PSDB/PA), ao Requerimento nº 249/2018, de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP) e ao Requerimento nº 251/2018, de autoria dos Deputados Rubens Bueno (PPS/PR) e Pr. Marco Feliciano (PODE/SP).

Entre os temas de sua exposição, o ministro aludiu aos desafios de defesa e segurança nacional, a missão das Forças Armadas, o efetivo militar, o orçamento para consecução de ações estratégicas e prioritárias, a profissão militar, os valores militares, as peculiaridades da carreira, o sistema de proteção social dos militares, a defasagem remuneratória, os projetos estratégicos, as missões de paz, as operações de Garantia da Lei e da Ordem e as atividades subsidiárias.

Ressalta-se imagem utilizada para abordar o tema dos valores militares. Nela estão expostos os que morreram durante a missão realizada no Haiti e é acompanhada pela frase “nenhum homem será deixado para trás” (Figura 9).

**Figura 9.** Audiência Pública com o Ministro da Defesa (2018)



Fonte: CREDN (2018).

Durante a explanação da tela, o então Ministro da Defesa fez menção às mulheres que acompanham seus maridos militares, e para isso deixam seus empregos em favor da manutenção da família militar.

[...]“Nenhum homem será deixado para trás”. Essa é uma frase que todas as forças armadas do mundo usam [...]. Militares vocacionados possuem em seu caráter um chip com o DNA dos valores e dos sentimentos da Pátria para que se dediquem inteiramente a servi-la [...] A qualquer momento o militar recebe a ordem e, vamos dizer, dorme em uma casa e amanhece na Amazônia. A sua família vai com ele ou fica para trás, seus filhos perdem a escola, **a mulher deixa o emprego**. Ele aceitou essa servidão quando fez essa escolha (SILVA E LUNA, 2018, grifo da autora).

Em 2017, foi realizada Audiência Pública com o então Ministro da Defesa, Raul Jungmann, em atendimento ao Requerimento nº 177/2017-CREDN, de autoria da Deputada Bruna Furlan (PSDB/SP), para apresentação das prioridades e diretrizes da política de defesa nacional.

Nessa apresentação o ministro iniciou expondo a missão e o organograma de seu Ministério. Expôs a continuidade, o histórico dos documentos de defesa e sua evolução. Destacou o entorno estratégico, a participação em missões de paz e humanitárias, elencou as principais ameaças ao Brasil e detalhou a questão orçamentária. Tratou, também, dos projetos das Forças, da Base Industrial de Defesa (BID) e das diversas atribuições subsidiárias realizadas pelas Forças em apoio à sociedade.

No ano anterior, em novembro de 2016, Raul Jungmann já havia estado presente na CREDN, enquanto Ministro da Defesa. A Audiência Pública realizada em resposta ao Requerimento nº 129/16, de autoria do deputado Pedro Vilela (PSDB/AL), e ao Requerimento nº 136/16, de autoria dos deputados Cláudio Cajado (DEM/BA), Vanderlei Macris (PSDB/SP) e Jô Moraes (PCdoB/MG), teve como principal motivação a apresentação dos aspectos mais relevantes da agenda da defesa nacional para os anos seguintes e a análise da implementação e resultados dos Projetos Estratégicos das Forças Armadas.

Para tanto, o ministro organizou uma apresentação em que foram expostas a missão, o efetivo e os papéis das Forças e do MD. Narrou a evolução histórica dos documentos de defesa e os principais conceitos utilizados. Apresentou o orçamento e as perdas sofridas dos anos anteriores, os eixos de atuação e os principais projetos de cada Força.

Ainda nessa casa, no ano de 2017 foram realizadas três Audiências com os Comandantes de cada uma das Forças, para debater os Projetos Estratégicos, os programas de cooperação internacional na área da Defesa e os planos para o desenvolvimento do setor. Tais audiências foram realizadas em atenção ao Requerimento nº 189 e ao Requerimento nº 191 de autoria dos Deputados Bruna Furlan (PSDB/SP) e Pedro Fernandes (PTB/MA).

Em maio, a CREDN recebeu o Comandante da Força Aérea Brasileira. Em sua apresentação, o Comandante realizou um relato histórico, no qual narrou a origem do poder aéreo, do Ministério da Aeronáutica e da Aeronáutica Brasileira e a evolução do poder aéreo. Mencionou, ainda, cada uma das concepções

operacionais - controlar, defender e integrar. Encerrou apresentando os projetos estratégicos e frisou a diferença entre os investimentos realizados no setor pelo Brasil e em outros países.

Dias depois, também em maio, os programas da Marinha foram apresentados. Nesse momento, foi disposto sobre o contexto marítimo brasileiro, as tarefas estratégicas e as principais ameaças da Marinha e do Brasil. Foram realizadas, também, considerações sobre o pessoal e a necessidade de redução do efetivo até 2030.

[...] Não é possível nós competirmos em condições de desigualdade, só impondo deveres, e não darmos ao nosso **homem** um mínimo de condições para que ele se sinta realizado, para que ele **se sinta seguro com sua família**. Então, é muito importante termos essa **preocupação com o homem**, para que possamos continuar atraindo gente boa para a Marinha. É preciso que **os melhores alunos** de cada universidade e de cada escola secundária pensem em entrar para a Marinha, para o Exército ou para a Aeronáutica, porque é uma boa coisa. Para isso, precisamos oferecer incentivos [...] precisamos dar a esse **homem** segurança e certeza de reconhecimento da sociedade, até para continuarmos atraindo gente boa [...] deixo aqui a mensagem de crença: eu tenho muito orgulho da Marinha, tenho muito orgulho dos **75 mil homens que servem à Marinha** (2017, grifo da autora).

Dentre as prioridades foram listadas: o Programa de Desenvolvimento de Submarinos, o Programa Nuclear da Marinha, a Corveta Classe “Tamandaré” e a obtenção da capacidade operacional plena. Encerrou relatando a situação orçamentária.

No mês de julho, o Exército realizou sua apresentação, foram abordadas as atividades de Garantia da Lei e da Ordem realizadas pelo Exército, os Projetos Estratégicos em execução (SISFRON, Guarani, Astros, Defesa Cibernética, Defesa Antiaérea e PROTEGER), o orçamento (contrastando os recursos necessários com aqueles disponibilizados), as práticas de cooperação internacional e as projeções futuras.

O deputado Carlos Zarattini (PT-SP) foi o único a comentar no debate que se seguiu sobre a importância de reconhecimento e valorização das mulheres e homens no Exército, conforme o trecho a seguir:

Quando olhamos para 2030 ou 2040... Como dizia Keynes, estaremos todos mortos, mas queremos que estejamos vivos para ver as nossas Forças Armadas valorizadas, tanto do ponto de vista dos seus equipamentos, dos seus meios, como também do **ponto de vista do**

**reconhecimento dos seus homens e das suas mulheres** — agora há cada vez mais mulheres nas Forças Armadas. E esse reconhecimento se dá também do ponto de vista salarial, do ponto de vista da **valorização profissional** (ZARATTINI, 2017, grifo da autora).

Frisa-se, no entanto, que dentre todos os pontos levantados pelos três Comandantes, não houve nenhuma menção à projetos que visem a igualdade de gênero e/ou melhorias nas condições de trabalho femininas, para uma plena incorporação. A única referência às mulheres foi feita pelo Gel. de Exército, ao contabilizar a quantidade de mulheres em sua tropa.

No Senado Federal foram realizadas três Audiências Públicas com ministros da Defesa na CRE, duas delas em 2016, e a mais recente em 2017, todas com a finalidade de discutir as ações, programas, projetos e desafios do MD. Em 2017, o então ministro Raul Jungmann expôs questões relacionadas à Base de Alcântara, às atribuições subsidiárias das Forças e às operações de Garantia da Lei e da Ordem. Os questionamentos após a apresentação estiveram preocupados, prioritariamente, com o orçamento para a pasta.

Em 2016, no mês de novembro, o mesmo ministro Jungmann realizou uma exposição bastante semelhante à apresentada na CREDN, excetuando a discussão com maior profundidade do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas. Meses antes, o então ministro da Defesa Aldo Rebelo, foi convidado para debater a PND. Na ocasião, o ministro falou sobre os documentos norteadores do setor e sobre a revisão do Congresso, destacou, ainda, a importância das Forças Armadas para a soberania do país.

Igualmente, foram à CRE no Senado, no ano de 2017, os Comandantes das três Forças, a partir de requerimentos que solicitavam a presença para o debate dos projetos estratégicos e de questões ligadas à soberania nacional. O conteúdo foi o mesmo daquele transmitido na CREDN.

Do conjunto de Audiências Públicas (primeira evidência do segundo elo do mecanismo), depreende-se que em nenhum momento, nos últimos quatro anos, foi tratado o tema das mulheres militares dentre as principais questões da defesa.

A investigação segue na tentativa de encontrar outras evidências que aumentem o grau de confiança no segundo elo do mecanismo (os militares não incluem o gênero entre os temas prioritários da defesa), para isso recorre a observação das atas das reuniões celebradas no âmbito da Comissão de Gênero

do Ministério da Defesa, a fim de verificar se os temas tratados nesse ambiente são levados em consideração na formulação da política de defesa.

A ata da 3ª Reunião Ordinária, realizada em 28 de abril de 2015, revela que houve, nessa oportunidade, uma discussão voltada à inserção da temática de gênero no Planejamento Político/Estratégico (2016-2019). Relata-se no documento que o Gerente da Divisão de Planejamento do Departamento de Planejamento Orçamentário e Financeiro, após discorrer sobre o processo de construção do PPA afirmou que a promoção dos direitos humanos integraria uma das diretrizes estratégicas (Diretriz 15), ele indagou então: “Em que dimensão colocar a causa da mulher?”. Discorreu, ainda, sobre a dificuldade de se criar uma ação específica para tratar o tema gênero no orçamento da defesa, mas disse ser possível inseri-lo na contextualização de um dos objetivos (CGMD, 2015a).

Nos debates que se seguiram, o representante da CAE avaliou como preocupante estabelecer no PPA a ampliação da participação feminina em Missões de Paz, diante da possibilidade de não haver voluntárias. Já o Cel. Raulino achou temerário criar metas relacionadas à participação das mulheres. Na opinião do Cel. Paggiaro, da Assessoria de Planejamento do MD, o tema poderia ser inserido na Estratégia Setorial de Defesa (ESD), na sessão Área de Pessoal, carecendo, para isso, de uma adequação das ações propostas ao orçamento, já bastante limitado (CGMD, 2015a).

Não obstante, o fato mais saliente da Memória de Reunião nº 4/2015/CGMD é o apontamento realizado pelo Cel. Wallace (ASPLAN), o qual informou que o processo de debates e consultas junto aos comandantes militares para formulação da PSD e da ESD já havia sido concluído, antes de se ter conhecimento dos trabalhos desenvolvidos pela CGMD. Seria possível, então, avaliar uma inclusão tardia da temática nos documentos (CGMD, 2015a).

Por fim, o CAIte Segovia demonstrou insatisfação com a utilização do termo “equidade”, uma vez que tal palavra implicaria uma disposição paritária de homens e mulheres nas Forças Armadas. O Sr. Depireux sugeriu a substituição por “tratamento equânime de gênero”. Porém, o Ministro Silvio Albuquerque, Presidente da CGMD, alertou que a palavra “gênero” poderia suscitar questionamentos. Assim, a Comissão em consenso propôs a seguinte redação: “Contribuir, no âmbito da Defesa, para a promoção da igualdade entre homens e

mulheres em direitos e obrigações, nos termos da Constituição Federal”, a ser incluída na ESD (CGMD, 2015a).

A Ação Setorial de Defesa adentrou a ESD de 2015, conforme acordado na Comissão, e foi a última de uma lista de 132 ações. Atraiu-se ao objetivo de Apoio à Políticas Públicas, e não estabeleceu paralelo com nenhuma das outras ações elencadas.

Na 5ª Reunião Ordinária, realizada em 3 de julho de 2015, a cadeia hierárquica que organiza a instituição militar foi lembrada. Nesse sentido, o comandante de cada Força deveria estar ciente sobre tudo que ocorre naquele âmbito, bem como o contato com as Forças deveria ser estabelecido por intermédio de seu gabinete, uma vez que os militares que ali estão não têm autonomia decisória nos assuntos tratados (CGMD, 2015b).

Já na 6ª Reunião Ordinária, realizada em 8 de junho de 2016, o Brig. Maxneif afirmou não ver sentido na existência da CGMD, ao passo que a Aeronáutica já cuida da inserção e do acompanhamento da mulher na instituição, independentemente do trabalho da Comissão. Em resposta ao ponto de vista do representante da Força Aérea, o Brig. Coutinho destacou que o assunto “mulheres nas Forças Armadas”, embora tratado por cada Força separadamente, é da competência central do MD. A esse comentário seguiram-se outros, ressaltando a importância das funções desempenhadas pela Comissão especialmente, para a produção de estudos e análises que garantam uma melhor apreensão do quadro e no assessoramento direto ao Ministério (CGMD, 2016a).

Não obstante a tentativa de requalificar a importância da Comissão, na prática observa-se um esvaziamento das discussões e uma irrisória capacidade de ação. Existem registros formais apenas de mais duas reuniões realizadas pela Comissão, uma delas em 3 de agosto de 2016 e outra em 6 de junho de 2017.

Na reunião celebrada em agosto de 2016, pontuou-se a baixa expressividade do Brasil na Conferência Internacional sobre Mulheres nas Forças Armadas, realizada em Trindade e Tobago. Foi enviado apenas um representante do sexo masculino, destoando dos demais países do continente americano, os quais demonstraram maior atenção ao tema, que é considerado estratégico (CGMD, 2016b).

O Brasil, comparativamente aos outros Estados, mostrou-se bastante atrasado na implementação das ações, além de limitado a debates ultrapassados,

como a possibilidade ou não de participação feminina em determinados postos. Nos demais países as discussões atingem patamares mais elevados, a exemplo do pleno aproveitamento das capacidades femininas (CGMD, 2016b).

Em 2017, foi realizada uma apresentação a respeito dos avanços das mulheres nas três Forças brasileiras e suas expectativas futuras. A reunião contou, ainda, com a apresentação de um estudo sobre a fadiga do corpo humano realizada pela nutróloga, Ten. Médica Ana Botelho do Hospital da Força Aérea de Brasília, em cumprimento à demanda realizada na reunião anterior. Constatou-se que, a adequada reposição alimentar garante às mulheres o desempenho das funções em condições de igualdade aos homens, dirimindo o mito da fragilidade feminina (CGMD, 2016b).

No entanto, as reuniões foram pouco propositivas; não houve concretização de projetos de pesquisa planejados; e, a Comissão participou apenas marginalmente nas tratativas para construção do PNA referente à Resolução 1325, que foram lideradas pelo Ministério das Relações Exteriores. Depreende-se, assim, que a temática de gênero e o órgão criado para tratá-la possuem pequena expressão dentre os assuntos prioritários da defesa. As discussões são tardias, marcadas por estereótipos e limitadas ao âmbito da CGMD, logo não são consideradas para a formulação da política de defesa.

A definição de uma política, em especial no domínio militar – onde o imperativo da masculinidade hegemônica sobressai – tem como primeira ação o silenciar das vozes femininas (ENLOE, 2004); ou seja, nesse meio a delimitação dos objetivos e interesses particulares estão carregados por mais estereótipos de gênero (GOLDSTEIN, 2001). Logo, as políticas de gênero não adentram os temas prioritários da agenda.

Há, portanto, um controle da agenda. As questões são confinadas a um escopo seguro, ao mesmo tempo em que se previne a expansão de determinados tópicos, por meio da manipulação dos valores da comunidade, da criação de mitos, da desqualificação de grupos, do questionamento da legitimidade das questões – explorando incertezas e possíveis impactos negativos – e do ignorar da existência de problemas (BACHRACH; BARATZ, 1962; COBB; ROSS, 1976).

Por conseguinte, o conjunto de evidências encontradas contribuem para elevar a confiança no segundo elo do mecanismo proposto, tendo em vista que, quando os representantes da defesa brasileira foram indagados sobre os temas

prioritários da área a questão de gênero não adentrou os tópicos em nenhuma das treze Audiências Públicas realizadas nos últimos cinco anos, ao mesmo tempo que a Comissão criada para promover os estudos nessa seara, teve sua importância questionada, foi progressivamente esvaziada e não logrou ter seus projetos concluídos.

### **6.3 Parlamentares se eximem da discussão**

O terceiro elo do mecanismo causal alvitra que os(as) parlamentares se eximem da discussão do conteúdo dos documentos da defesa. Essa proposição foi a última a ser considerada, pois faz referência ao último estágio da segunda fase do planejamento estratégico da defesa, a qual se encerra com o encaminhamento à Presidência da República de mensagem com os documentos da defesa, responsável por analisá-los e remetê-los ao Congresso Nacional para apreciação (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015).

As evidências para essa afirmação serão coletadas ao longo da tramitação dos textos das propostas de alterações na PND e END no Congresso, encaminhados para apreciação em 18 de novembro de 2016, por meio da Mensagem nº 616 de 2016.

Após ser lido no Plenário do Congresso Nacional, em 13 de março de 2017, o Projeto de Decreto Legislativo nº 847 foi encaminhado à CCAI, no dia 20 de março, onde o Senador Fernando Collor (Pros) foi designado seu relator. O relatório descreveu, em linhas gerais, o conteúdo dos documentos, reiterou a sua importância e fez uma única recomendação no tocante às operações de Garantia da Lei e da Ordem, as quais careceriam de melhor detalhamento. O parecer da CCAI concluiu de forma favorável ao projeto, dando início a apreciação nas duas casas legislativas.

No Senado Federal, a matéria foi submetida a dois turnos. A primeira sessão de discussão, em primeiro turno, por cinco oportunidades não logrou uma deliberação e foi adiada. Na sexta oportunidade, em 05 de dezembro de 2018, os registros do Diário do Senado Federal mostram que não houve nenhuma manifestação dos senadores aprovando a matéria.

A matéria adentrou, novamente, a Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária no dia 12 de dezembro e foi transferida para o dia seguinte, data em que foi novamente aprovada sem discussão da matéria.

Na Câmara dos Deputados a matéria adentrou a pauta de duas Sessões Deliberativas Extraordinárias nos meses de junho e agosto de 2018, porém deixou de ser discutida por encerramento da sessão. Em 04 de setembro de 2018, se deu o primeiro turno da votação. Contudo, dada a ausência de oradores inscritos, a sessão foi encerrada sem discussão. Já, na segunda sessão do primeiro turno, em 31 de outubro, houve maior participação, e alguns dos congressistas se inscreveram e teceram comentários a respeito dos documentos.

O Deputado Edmilson Rodrigues (PSOL-PA) posicionou-se de forma contrária à aprovação do projeto, uma vez que o processo de elaboração ocorreu com baixa participação da sociedade civil e poucos debates no Congresso, nesse sentido afirmou:

Mas há um terceiro elemento, que é a sociedade civil. Eu pergunto: além da Comissão no Senado, esta Casa debateu? Se nenhum Deputado aqui pôde ler profundamente e debater o parecer que o Collor deu para transformar em PDC a iniciativa do General Etchegoyen, como dizer que a sociedade civil está sendo chamada para debater uma Política de Defesa Nacional? **Cadê a sociedade civil?** [...] O Congresso Nacional está longe de ter debatido esse tema. Qualquer um aqui sabe que este é um tema fundamental, mas esta votação certamente expressará um voto pouco aprofundado, pouco consciente do que está sendo votado (RODRIGUES, 2018, grifo da autora).

Dentre os posicionamentos favoráveis, grande parte destacou o atraso no andamento do Projeto, sendo de extrema urgência a aprovação. A Deputada Jô Moraes (PCdoB-MG) declarou: “Ao defender a aprovação deste projeto de decreto legislativo, lembro aos senhores e às senhoras que se trata de um decreto que remonta a 2016”. De igual maneira a Deputada Carmen Zanotto (PPS-SC) disse: “Que na próxima legislatura nós consigamos garantir a aprovação dessa importante matéria [...] no prazo hábil, ou seja, dentro do prazo vigente, e não com dois anos de atraso”. E, ainda, o Deputado Alberto Fraga (DEM-DF) lamentou: “É lamentável que não o tenhamos votado. Ele é feito quadrienalmente. Estamos meio atrasados”.

O resultado da votação foi pela aprovação da matéria, em primeiro turno, seguindo para a discussão em segundo turno, o qual obedeceu ao interstício

constitucional. Assim, em 08 de novembro de 2018, a matéria retornou à pauta, após não conseguir ser debatida no dia anterior. Nessa oportunidade, a Deputada Erika Kokay (PT-DP), a qual falaria em favor da matéria, fez um discurso motivado pelo resultado do processo eleitoral, ainda recente naquela circunstância, porém não adentrou a temática da Defesa. “Em verdade, não temos oposição a esta matéria e concordamos inclusive que fosse colocada em votação, apesar de estarmos neste momento num período muito duro para a história deste Brasil”.

Para falar contrariamente à matéria, o Deputado Glauber Braga (PSOL-RJ) não compareceu à sessão. Com isso, a discussão em segundo turno foi encerrada sem nenhum destaque, e o Projeto de Decreto Legislativo nº 847, de 2017, foi aprovado. Em 14 de dezembro de 2018, o Projeto foi transformado no Decreto Legislativo nº 179 de 2018 e publicado no Diário Oficial da União. A única recomendação realizada após os vinte e um meses em que os documentos estiveram à disposição do Congresso foi relativa ao melhor detalhamento das operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Conquanto cumpra ao Legislativo a função de contribuir para o desenvolvimento e implementação da política, garantindo o controle político da defesa (LUNN, 2002), os parlamentares, que são pouco capacitados e informados (DONADIO, 2000; MONTROYA, 2006), são, também, pouco proativos e eximem-se das discussões (MARTINS FILHO et al., 2016).

As evidências ao longo da tramitação do Projeto no Congresso tornaram flagrante o desinteresse, no processo de votação da PND e END, em vigor, em especial na lentidão com que a matéria foi tratada, culminando em uma aprovação fora do prazo, bem como na falta de vontade política, expressa por pareceres e debates superficiais.

A PND, de 2016, foi, então, estruturada em cinco seções, sendo a primeira delas a Introdução, seguida por: 2. O Contexto da Política Nacional de Defesa; 3. Concepção Política de Defesa; 4. Objetivos Nacionais de Defesa; e, 5. Considerações Finais. Já a END, um pouco mais extensa, conta com quatro partes, compartimentalizadas em: 1. Introdução; 2. Concepção Estratégica de Defesa; 3. Fundamentos; e, 4. Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa (BRASIL, 2016c).

Na quarta seção, responsável por apresentar os Objetivos Nacionais de Defesa, foram traçados oito objetivos, desenvolvidos em dezoito estratégias. No

entanto, nenhum deles apresenta orientação no que concerne às políticas de gênero. São mencionadas, de forma indireta, apenas as possibilidades de atuação das mulheres: no item 2.3.7 (que trata as operações de paz e ajuda humanitária) e no item 3.2, inciso VI (sobre as operações internacionais) (BRASIL, 2016c).

No que tange à END, ela estabelece no item 3.1 que o Serviço Militar deve ser empregado de acordo com os critérios estabelecidos pelas Forças, em função de suas características e necessidades; que a composição dos efetivos deve atender a política de emprego racional dos recursos humanos; e, que a carreira militar, universal, deve garantir acesso a toda sociedade brasileira, sem qualquer tipo de privilégio ao ingresso. Infere-se desse ponto o direito de participação feminina (BRASIL, 2016a).

Acrescenta-se a isso que a atualização do LBDN, também realizada no ano de 2016, citou as mulheres como necessárias à composição das Forças, abordando especificamente a presença feminina na Marinha (p. 84), no Exército (p. 100) e na Força Aérea (p. 116) em perspectiva histórica (BRASIL, 2016b). Contudo, utilizou o mesmo texto já apresentado na versão de 2012.

#### **6.4 Discussão**

Diante das evidências encontradas durante a investigação, desde notícias de jornal, notas taquigráficas, atas de reuniões, discursos em reuniões, bem como a observação sequencial dos eventos em paralelo com as fases do planejamento estratégico, foi possível ao final do processo aumentar o grau confiança na teoria proposta. No caso brasileiro a influência militar nos processos políticos teria contribuído para a ausência de gênero na política de defesa.

O modelo militar tradicional, conservador e excludente, ao mesmo tempo que fomenta a manutenção do *status quo*, limita o escopo da agenda a temas seguros, dificultando que o processo de integração feminina avance com maior rapidez (SCHWETHER; PAGLIARI, 2016). Em um contexto em que garante-se constitucionalmente, às Forças Armadas, participação na política e há um flagrante desinteresse político e social aos temas relacionados à defesa.

O Quadro 19 apresenta, de forma condensada, a estrutura lógica traçada para compreender o mecanismo causal, ressaltando os aspectos de certeza e unicidade de cada uma das partes identificadas.

**Quadro 19. Caminho Argumentativo**

Hipótese: A influência militar na política (C) resultou na ausência de uma política de gênero (R) no caso brasileiro									
Proposição									
1	<p>Os militares confinam a concepção dos documentos basilares da Defesa brasileira a instituição militar.</p> <p>Alta Certeza (Ac) – deve ser encontrada, pois ao se restringir a concepção, os membros tendem a ter a mesma abordagem dos temas (as ideias disseminadas de cima são inquestionáveis) e concepções alternativas dificilmente aparecem (PION-BERLIN, 2019). Baixa Unicidade (Bu) – há diversos resultados distintos possíveis quando os militares concebem os documentos.</p>								
	<table border="1"> <tr> <td>Evidência P1 (I)</td> <td>Projeto Cenários de Defesa</td> </tr> <tr> <td>Evidência P1 (II)</td> <td>Programação da IV Jornada de Estudos Estratégicos</td> </tr> <tr> <td><i>Agregação das Evidências para P1</i></td> <td>Embora originalmente haja a pretensão de aprofundar as relações entre os órgãos responsáveis pela defesa, academia e sociedade, os eventos basilares para concepção dos documentos (Fase 1) foram dominados pela instituição militar.</td> </tr> </table>	Evidência P1 (I)	Projeto Cenários de Defesa	Evidência P1 (II)	Programação da IV Jornada de Estudos Estratégicos	<i>Agregação das Evidências para P1</i>	Embora originalmente haja a pretensão de aprofundar as relações entre os órgãos responsáveis pela defesa, academia e sociedade, os eventos basilares para concepção dos documentos (Fase 1) foram dominados pela instituição militar.		
Evidência P1 (I)	Projeto Cenários de Defesa								
Evidência P1 (II)	Programação da IV Jornada de Estudos Estratégicos								
<i>Agregação das Evidências para P1</i>	Embora originalmente haja a pretensão de aprofundar as relações entre os órgãos responsáveis pela defesa, academia e sociedade, os eventos basilares para concepção dos documentos (Fase 1) foram dominados pela instituição militar.								
2	<p>Os militares limitam os debates a questões seguras e retardam as questões de gênero.</p> <p>Baixa Certeza (Bc) – limitar os debates a questões seguras não significa que a temática de gênero estará ausente dos documentos. Alta Unicidade (Au) – se encontrada será difícil comprovar o oposto, ou seja, que os militares estão atentos à discussão de gênero</p>								
	<table border="1"> <tr> <td>Evidência P2a (I)</td> <td>Notas taquigráficas das Audiências Públicas com os encarregados pela defesa brasileira na CREDN</td> </tr> <tr> <td>Evidência P2a (II)</td> <td>Notas taquigráficas das Audiências Públicas com os encarregados pela defesa brasileira na CRE</td> </tr> <tr> <td>Evidência P2b (III)</td> <td>Memórias das Reuniões da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa</td> </tr> <tr> <td><i>Agregação das Evidências para P2</i></td> <td>Dentre todos os pontos levantados pelos responsáveis pela defesa brasileira em Audiências Públicas, não houve nenhuma menção a projetos que visem aprimorar as condições de trabalho femininas; atrelado a isso, insignificante expressão da temática e da Comissão criada para tratá-la na estrutura do MD e das Forças.</td> </tr> </table>	Evidência P2a (I)	Notas taquigráficas das Audiências Públicas com os encarregados pela defesa brasileira na CREDN	Evidência P2a (II)	Notas taquigráficas das Audiências Públicas com os encarregados pela defesa brasileira na CRE	Evidência P2b (III)	Memórias das Reuniões da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa	<i>Agregação das Evidências para P2</i>	Dentre todos os pontos levantados pelos responsáveis pela defesa brasileira em Audiências Públicas, não houve nenhuma menção a projetos que visem aprimorar as condições de trabalho femininas; atrelado a isso, insignificante expressão da temática e da Comissão criada para tratá-la na estrutura do MD e das Forças.
Evidência P2a (I)	Notas taquigráficas das Audiências Públicas com os encarregados pela defesa brasileira na CREDN								
Evidência P2a (II)	Notas taquigráficas das Audiências Públicas com os encarregados pela defesa brasileira na CRE								
Evidência P2b (III)	Memórias das Reuniões da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa								
<i>Agregação das Evidências para P2</i>	Dentre todos os pontos levantados pelos responsáveis pela defesa brasileira em Audiências Públicas, não houve nenhuma menção a projetos que visem aprimorar as condições de trabalho femininas; atrelado a isso, insignificante expressão da temática e da Comissão criada para tratá-la na estrutura do MD e das Forças.								
3	<p>Congressistas eximem-se de discutir o tema.</p> <p>Baixa Certeza (Bc) – o não cumprimento da tarefa do Legislativo de fiscalização e proposição nem sempre leva à aprovação de documentos com carência de gênero. Alta Unicidade (Au) - se encontrada será difícil comprovar o oposto, ou seja, que os líderes civis estão dispostos a se aprofundarem no tema e apresentarem proposições.</p>								
	<table border="1"> <tr> <td>Evidência P3 (I)</td> <td>Relatório da CCAI</td> </tr> <tr> <td>Evidência P3 (II)</td> <td>Fala do Deputado Edimilson Rodrigues</td> </tr> <tr> <td><i>Agregação das Evidências para P3</i></td> <td>A matéria foi tratada com lentidão, culminando em uma aprovação fora do prazo, e contou com baixa vontade política, expressa por pareceres e debates superficiais.</td> </tr> </table>	Evidência P3 (I)	Relatório da CCAI	Evidência P3 (II)	Fala do Deputado Edimilson Rodrigues	<i>Agregação das Evidências para P3</i>	A matéria foi tratada com lentidão, culminando em uma aprovação fora do prazo, e contou com baixa vontade política, expressa por pareceres e debates superficiais.		
Evidência P3 (I)	Relatório da CCAI								
Evidência P3 (II)	Fala do Deputado Edimilson Rodrigues								
<i>Agregação das Evidências para P3</i>	A matéria foi tratada com lentidão, culminando em uma aprovação fora do prazo, e contou com baixa vontade política, expressa por pareceres e debates superficiais.								

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Outrossim, para além do processo rastreado, a atuação desse mesmo mecanismo também pode ser vista na tramitação do Projeto de Lei do Senado

(PLS) nº 213/2015, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM). Embora, a circunstância não esteja diretamente relacionada ao processo de formulação da política de defesa, ela é capaz de elevar o grau de certeza sobre como opera o mecanismo, é por essa razão será brevemente relatado.

Tal projeto foi proposto em 13 de abril de 2015 com o intuito de assegurar às mulheres a opção de prestação do serviço militar, desde que optem no mesmo prazo legal previsto para a apresentação dos demais brasileiros. Com isso, pretende-se dar o direito de acesso igual para todos os gêneros a esse serviço.

Na justificativa do projeto a autora reforça o fato de que as Forças Armadas já vêm incorporando mulheres em suas fileiras, conquanto ainda persistam restrições para a participação feminina em cargos e funções. Dessa forma, a possibilidade legal garantida por esse Projeto permitirá tornar mais efetivo o art. 5º da CF, responsável por igualar homens e mulheres em direitos e obrigações.

Na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o PLS foi aprovado. Em análise, o Relator Senador Paulo Paim (PT/RS) destacou a alta relevância da matéria, ao tratar do tema da equidade entre os gêneros. Ações afirmativas, como essa, direcionam-se à materialização da igualdade real, concreta e objetiva e são, portanto, medidas que visam promover a inclusão de grupos historicamente discriminados.

Ao retornar para a CRE, ainda em 2015, a Senadora Lídice da Mata (PSB/BA) foi designada sua relatora. Em documento ela expôs o mérito da iniciativa e afirmou as condições físicas e intelectuais das mulheres na execução do serviço. Ademais, destacou a inexistência de dificuldades financeiras visto que as Forças já admitem oficiais e praças do sexo feminino e possuem alojamentos e banheiros adequados. Entretanto, uma nota técnica encaminhada pelo MD informou a necessidade de novas adaptações e de uma estimativa do impacto orçamentário.

O PLS retornou à agenda apenas no segundo semestre de 2018, quando o Senador Jorge Viana (PT/AC) foi designado o novo relator. Ele destacou, igualmente, a louvável iniciativa e salientou o fato de diversos outros países já incorporarem mulheres em suas filas. Lembrou, ainda, os avanços do Brasil nessa seara. Encerrou pontuando a inexistência de dificuldades materiais, visto que as Forças Armadas já possuem estrutura para recepção de oficiais e praças do sexo feminino.

Entretanto, o projeto também não foi deliberado pela CRE e necessitou ser, outra vez, distribuído em decorrência da nova legislatura. Em 2019, o Senador Marcos do Val (CIDADANIA/ES) foi o seu relator. Em parecer, emitido em 22 de março de 2019, expressou, em conformidade com seus pares, a importância da iniciativa, porém pontuou a nota técnica do MD que informava a necessidade de adaptações.

Assim, após quatro anos da proposição inicial e, em vistas de adequar o projeto às considerações realizadas pela Assessoria Parlamentar do Exército, o parágrafo 2º foi modificado e acrescentaram-se os parágrafos 3º, 4º e 5º, conforme pode ser observado no quadro abaixo (Quadro 20):

**Quadro 20.** Ementa nº \_ CRE

2018	2019
<p>Dê-se à ementa do PLS nº 213, de 2015, a seguinte redação: Altera o Art. 2º da Lei 4.375, de 17 de agosto de 1964, garantindo às mulheres o direito de opção ao serviço militar.</p> <p>“Art. 2º</p> <p>§2º As mulheres ficam isentas do Serviço Militar em tempo de paz, garantindo-se a elas a prestação voluntária desse serviço, de acordo com suas aptidões, sujeitas aos encargos de interesse de mobilização, levando-se em conta os critérios de conveniência e oportunidade”.</p>	<p>Dê-se ao art. 1º do PLS nº 213, de 2015, a seguinte redação: Art. 1º O art. 2º da Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 2º</p> <p>§ 2º As mulheres ficam isentas do serviço militar obrigatório em tempo de paz e, de acordo com suas aptidões, sujeitas aos encargos de interesse da mobilização, levando-se em conta os critérios de conveniência e oportunidade.</p> <p>§ 3º As mulheres voluntárias incorporadas terão os mesmos direitos, deveres e prerrogativas que os instrumentos legais do Serviço Militar facultam.</p> <p>§ 4º As despesas decorrentes do serviço militar feminino voluntário serão custeadas com verbas consignadas no Orçamento da União, nas Organizações Militares encarregadas da incorporação.</p> <p>§ 5º Caberá ao Poder Executivo a regulamentação do serviço militar feminino voluntário, o que inclui a definição do lapso temporal necessário à sua viabilização.’</p> <p>(NR)”</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

De forma complementar, o então Ministro da Defesa apresentou a estimativa do impacto orçamentário caso o PLS nº 213/2015 seja transformado em Lei. De acordo com a estimativa, serão gastos aproximadamente cem milhões de reais para possibilitar o recebimento das mulheres no Serviço Militar (GM-MD,

2019). A cifra representa 1% do orçamento anual da defesa - cento e dois bilhões de reais, em 2018 (ORÇAMENTO, s.d). Todavia, a matéria segue sem definição<sup>95</sup>.

Desse modo, conclui-se do exposto que o mecanismo causal ao operar, no contexto brasileiro, deixou rastros e/ou observações causais processuais, que puderam ser coletadas e agrupadas de forma a aumentar a confiança que se tinha inicialmente na teoria. Pois, embora soubéssemos que a influência militar na política permanecia alta no Brasil, mesmo após a redemocratização, não se sabia como isso poderia afetar nas políticas de gênero para a defesa.

Por essa razão, conduziu-se uma investigação com intuito de abrir a caixa preta entre a causa e o resultado, confiando nas evidências encontradas para atualizar o conhecimento que se tinha antes da busca. A localização de tais evidências permitiu depreender que a atuação das Forças Armadas, uma instituição reconhecidamente gendrificante, na confecção dos documentos do mais alto nível da defesa, desde sua análise até o estabelecimento dos temas prioritários, atua de forma a dificultar que questões de gênero conquistem relevância.

Por tratarmos de um fenômeno contemporâneo tivemos facilidade no acesso aos dados, contudo independente daquilo que foi encontrado, a confiança no resultado é sempre parcial. Por essa razão, não existe a pretensão de convencimento do(a) leitor(a) de que essa é a principal, muito menos, a única causa atuando no fenômeno, pretende-se sim agregar mais uma possível causa, que ainda não havia sido considerada pela literatura. Ciente, todavia, que o estudo em profundidade de outros casos se faz necessário para uma aspiração generalizante.

---

<sup>95</sup> Até a conclusão da apuração das evidências em dezembro de 2019.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados desta tese transformam essa conclusão em um novo início. A inquietação originária que motivou a pesquisa, somado a um espaço na literatura ainda em aberto, transformam-se, ao fim do processo, em uma inspiração para novos projetos.

Essa tese iniciou-se ao revés, desde o início sabíamos o seu resultado: a ausência de gênero na política de defesa brasileira. No Brasil, a Política Nacional de Defesa é o documento-maior da área, lançado, revisado e atualizado periodicamente desde 1996. Entretanto, desde sua primeira edição uma questão não adentrou a redação: não houve nenhuma menção a políticas de gênero, mesmo em um contexto de expansão da participação feminina nas Forças.

O fato que chamou a atenção foi transformado em um questionamento: o que explica a ausência de políticas de gênero na política de defesa brasileira? Primou-se, então, por fornecer uma explicação, tendo em vista que aquelas encontradas na literatura eram insuficientes.

Os objetivos secundários foram estabelecidos no sentido de fornecer insumos para uma resposta mais qualificada à indagação. Assim, compreender o que é uma política de defesa e o que faz dela uma política pública foi o primeiro. Logo em seguida, nos importou saber mais sobre o caso brasileiro, tanto na perspectiva dos atores que interagem nesse processo, quanto pelo ponto de vista de gênero. Isso se deu ao explorar o processo de incorporação das mulheres na organização militar, que em uma primeira acepção já havia revelado atribuir pouca atenção no que tange o estabelecimento de políticas.

Diante disso, planteou-se uma hipótese: a influência militar na política resulta na ausência de gênero na política de defesa, no Brasil. E se propôs uma explicação mecanística, baseada na técnica cunhada como *process-tracing*. Nesse desenho, a principal intenção foi adentrar a caixa preta da causação.

O mecanismo nos conduziu da causa inicial ao resultado a partir de uma cadeia causal de eventos elaborada com suporte teórico. Tem-se assim que: em uma tentativa de manter os valores e a ordem androcêntrica prevalecente na instituição (BAAZ; STERN 2009), os militares utilizam de suas prerrogativas (ZAVERRUCHA, 1998) para influenciar a política, desde o processo de formação da agenda, perpassando a sua formulação, até a implementação. Ao longo desse

processo os debates ficam limitados a questões seguras (BACHRACH; BARATZ, 1962), enquanto as questões de gênero são descredenciadas e retardadas. Diante de uma audiência não envolvida e da falta de conhecimento dos líderes civis, aprova-se uma política de defesa que não se atém ao gênero.

Empiricamente, a busca intencional por evidências buscou encontrar comprovação para a proposição, em fontes majoritariamente primárias. Contudo, como já foi dito anteriormente, nunca se confirma ou desconfirma completamente uma teoria: o que ocorre é a atualização dos achados anteriores. E a avaliação de cada estágio do mecanismo fica a cargo dos princípios da certeza e da unicidade, sempre com vistas à crença teórica inicial.

Diante disso, o primeiro capítulo tratou a política de defesa como uma política pública, principalmente, em decorrência dos efeitos que ela possui na vida da população. Nesse sentido, o Ministério da Defesa teria um papel fundamental, na gestão transparente do setor. E ao Parlamento caberia a orientação da agenda e a supervisão das decisões.

Outro importante tópico desse primeiro capítulo, diz respeito ao paralelo entre a defesa e o gênero. As forças armadas foram entendidas como uma instituição produtora e definidora de gênero, onde permanece existindo resistência para integração efetiva do segmento feminino, em termos de políticas públicas e práticas cotidianas. As mulheres são alocadas em posições socialmente sexuadas; ou seja, ocupam, em sua maioria, atividades administrativas e relacionadas à saúde.

O arcabouço teórico foi fundamental para que a contextualização do caso brasileiro pudesse ser realizada de forma mais consciente. Assim as pretensões iniciais eram: contemplar a evolução dos documentos da defesa, desde sua primeira edição, até a publicação dos documentos em 2012; conhecer os principais atores que participam desse cenário, com ênfase para a estrutura normativa que os organiza, suas atividades e integrantes; e, apresentar a condição das mulheres na instituição militar, principais leis, grupos, pautas e conquistas ao longo do processo de incorporação.

Algumas particularidades foram encontradas no caso brasileiro que merecem ser retomadas. Há um flagrante desinteresse da sociedade civil pelos temas da defesa, que pouco participa dos processos de atualização e revisão da política, o que reflete em uma baixa atuação do Congresso. A análise das notas

de sessões plenárias e dos debates nas comissões responsáveis pelo setor, verificou uma atuação de endosso daquilo que já havia sido proposto. Sem debates e inclusões de novas questões. Os pareceres emitidos aos documentos, igualmente, se demonstraram pouco técnicos e bastante vagos.

Assim como, julgando pelas demais políticas públicas esperava-se encontrar, na defesa, um arranjo interno mais dinâmico, de negociações e disputas, para a sua definição. Possivelmente esteja aqui uma limitação dessa tese, a qual não conseguiu acessar os bastidores do Congresso Nacional, a fim de verificar se existem tratativas específicas na formulação da política de defesa.

Nesse sentido, cabe salientar que embora a indústria de defesa tenha sido relacionada como um importante ator, com base na proeminência em que é tratada pela END, seu protagonismo foi baixo, não há registros formais que evidenciem a imposição de interesses específicos desse setor.

Acresce-se a isso, as constantes alterações na arquitetura da defesa, em especial, no Ministério da Defesa e em seus órgãos internos, os quais, no período em análise, tiveram recorrentes alterações de atribuições e lideranças. Com ênfase para a militarização dos cargos.

No que tange a inserção da igualdade de gênero na agenda da defesa brasileira, a discussão ainda é bastante incipiente e carecem ações. Embora um amplo corpo de resoluções tenha sido desenvolvido internacionalmente, a partir dos anos 2000, no âmbito nacional o tema permanece marginalizado.

Exemplo disso, é a Comissão de Gênero do Ministério da Defesa, criada com o propósito de aprofundar o debate, mas que sofreu com questionamentos sobre sua pertinência e viu suas discussões serem aos poucos esvaziadas. Adere-se a isso o pequeno comprometimento militar com a participação em fóruns internacionais sobre a temática das mulheres, e a recorrente retomada de temas que reforçam estereótipos, tal qual a fragilidade do corpo feminino.

O quarto e o quinto capítulo dessa tese confluíram, então, os achados teóricos e empíricos em uma análise sistematizada. A influência militar na política foi mensurada a partir de uma perspectiva histórica, a qual considerou que a influência atual, pode decorrer de uma influência no passado, e para tanto utilizou da noção de prerrogativas militares para avaliar como elas perduraram ao longo dos anos mesmo após a democratização.

É importante destacar que, não se trata aqui de defender que os militares não tenham participação nos assuntos correlatos à defesa. É notório o conhecimento que possuem a respeito da temática e as contribuições que podem ofertar para escolhas conscientes. Todavia, ao se tratar do documento de mais alto nível do setor as decisões devem partir da esfera civil.

Já a política de gênero foi compreendida como um conjunto de políticas que promovem a integração qualitativa das mulheres no ambiente militar. Os principais exemplos advieram das políticas de gênero que já existem em outros países com realidades próximas à brasileira. No entanto, entendeu-se como importante demarcar aquilo que existe no Brasil, para daí então ressaltar o que está ausente.

Retomam-se algumas ausências: barreiras a funções e postos; precária infraestrutura para maternidade e amamentação; não realização de palestras e atividades educacionais divulgando os benefícios da presença feminina e da política de equidade e de respeito de gênero; falta de um programa de combate ao comportamento inadequado (assédio, violência sexual e qualquer outro tipo de discriminação de gênero na instituição militar); a ausência de um programa de "tolerância zero" a comentários, insinuações e brincadeiras que contenham conteúdo ilegal, não profissional, indecoroso, ou ofensivo à condição da mulher, dentre outros.

Por fim, o último capítulo ficou responsável pela essência da explicação, para tanto o mecanismo foi descrito em termos de entidades (atores, organizações e estruturas) desempenhando atividades.

O primeiro elo da cadeia causal propôs que: os militares definem os objetivos da defesa. Para testar essa proposição, foi averiguada a primeira fase do planejamento estratégico da política de defesa; isto é a análise. As evidências encontradas (Projeto Cenários de Defesa e a programação da IV Jornada de Estudos Estratégicos) ajudaram a elevar a confiança inicial, pois revelaram que, no Brasil, os eventos e a coleta de dados responsáveis por fomentar os documentos da defesa foram realizados, em 2019 e 2018, por militares.

Dessa forma, embora esteja prevista, a convocação de instituições públicas e privadas para integrar a primeira fase de planejamento, há uma participação, majoritária, de entidades e representantes da instituição militar (em especial homens) na produção de estudos que norteiam os documentos. O alto nível de autonomia militar, frente a falta de conhecimento civil e a incipiente discussão

pública sobre defesa (DIAMINT, 2002), somada à convicção na efetividade militar em tratar dos assuntos relacionados à guerra (LUNN, 2002; CLEMMENSEN, 2013), fazem com que os militares acabem por definir os objetivos da segurança e defesa nacionais (KOHN, 1997).

O segundo elo da cadeia causal sugeriu que os militares não incluem o gênero entre os temas prioritários da defesa. As evidências encontradas (notas taquigráficas de audiências públicas e memórias de reuniões da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa) mostraram que há um controle da agenda. As questões são confinadas a um escopo seguro. A definição de uma política, em especial no domínio militar tem como primeira ação o silenciar das vozes femininas (ENLOE, 2004). Logo, as políticas de gênero não adentram os temas prioritários da agenda.

O terceiro elo da cadeia causal afirmou que: os parlamentares se eximem da discussão do conteúdo dos documentos da defesa. Com as evidências encontradas (relatório e discurso proferido por deputado) ao longo da tramitação do Projeto no Congresso tornaram flagrante o desinteresse, no processo de votação da PND e END, em vigor, em especial na lentidão com que a matéria foi tratada, culminando em uma aprovação fora do prazo, bem como na falta de vontade política, expressa por pareceres e debates superficiais. Os parlamentares, são, portanto, pouco capacitados e informados (DONADIO, 2000; MONTOYA, 2006) e pouco proativos nas discussões (MARTINS FILHO et al., 2016), não alterando o curso da política proposta, sem atenção para questões que não foram abordadas.

Desse modo, o mecanismo causal ao operar, no contexto brasileiro, deixou rastros que foram coletados e agrupadas de forma a aumentar a confiança que se tinha inicialmente na teoria. Entretanto, a despeito da qualidade das evidências encontradas, em ciências humanas dificilmente alcançamos segurança total nos achados. Há, ao contrário, uma constante atualização dos mesmos.

Nesse sentido, propõe-se a ampliação dos estudos aqui apresentados por distintas vias: a primeira delas, seria buscar a generalização por meio de comparações com outros contextos, para verificar se a influência militar na política também contribui para a ausência de gênero nos documentos basilares da área em outros países. Igualmente interessante seria pensar se essa mesma causa atua na produção de outros resultados, questionando-se, por exemplo: “a

influência militar na política impede que seja realizada uma reforma no serviço militar brasileiro?” ou, ainda, “a influência militar na política afeta o posicionamento brasileiro no exterior?”.

Finalmente, um caminho altamente incentivado trata-se da replicação desse estudo em particular. Afinal, a técnica utilizada nesta pesquisa tem como pressuposto seu constante refinamento, atualização, busca por novas evidências e adição de mecanismos. Para tanto, todos os documentos utilizados no rastreamento do processo, foram fornecidos em uma plataforma de domínio público<sup>96</sup>.

Destarte, conclui-se que a desigualdade de gênero não é superada somente com a participação equânime de mulheres e homens nas instituições. Essa suposta igualdade numérica ignora a presença de relações de poder que contribuem para a marginalização feminina. Para que a perspectiva de gênero deixe de ser um ideal normativo e mudanças sejam efetivadas depende-se necessariamente do interesse das elites políticas e da atuação dos líderes militares; assim, pensar o gênero na política de defesa é especialmente importante, haja vista a centralidade dessa instituição nos países.

---

<sup>96</sup> <https://osf.io/q2ka5/>

## REFERÊNCIAS

1ª REUNIÃO de Cenários de Defesa 2020 – 2040. **Comando Militar do Sul**, s.d. Disponível em: <http://www.cms.eb.mil.br/index.php/home/1-reuniao-de-cenarios-de-defesa-2020-2040>. Acesso em: dez. 2019.

ABIN. **CREDEN**. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/acesso-a-informacao/control-e-fiscalizacao/camara-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional/>. Acesso em: out. 2019.

ACKER, Joan. Hierarchies, Jobs, Bodies: a theory of gendered organization. **Gender and Society**, v. 14, n. 2, p. 139-158, 1990.

ADCOCK, Robert; COLLIER, David. Measurement Validity: a shared standard for qualitative and quantitative research. **American Political Science Review**, v. 95, n. 3, p. 529-546, 2001.

AFSHARIPOUR, Afra. Empowering Ourselves: the role of women's NGOs in the enforcement of the women's convention, **Columbia Law Review**, v. 99, n. 1, p. 129-172, 1999.

AGUIAR, Joaquim. A política de defesa como política interdepartamental. **Nação e Defesa**, 1987.

ALISON, Miranda. Wartime sexual violence: women's human rights and questions of masculinity. **Review of International Studies**, v. 33, p. 75-90, 2007.

ALMEIDA, Carlos. Economia e orçamento para a defesa. **Revista A Defesa Nacional**, n.797, p. 80–93, 2003.

ALMEIDA, Paulo R. A Arte de NÃO fazer a Guerra: Novos Comentários à Estratégia Nacional de Defesa. **Revista de Geopolítica**, v. 1, n. 2, p. 5-20, 2010.

ALMOND, Gabriel. Separate Tables: Schools and Sects in Political Science. **Political Science and Politics**, v. 21, n. 4, p. 828-842, 1988.

ALSINA JR., João Paulo. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.

ALVAREZ, Sonia E. **Engendering Democracy in Brazil**: Women's movements in transition politics. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ALVES, Elia; STEINER, Andrea. Globalization, Technology and Female Empowerment: breaking rights or connecting opportunities? **Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement**, Springer, vol. 133 (3), p. 859-877, 2017.

AMARANTE, José Carlos. A Base Industrial de Defesa Brasileira. Texto para Discussão/ **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** – Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

AMBROS, Christiano C. Indústria de Defesa e Desenvolvimento: controvérsias teóricas e implicações em política industrial. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 6, n. 11, p.136-158, 2017.

AMORIM, Adriano. Novos Paradigmas para a Defesa e Segurança Nacionais. **Revista de Informação Legislativa**, n. 50, v. 200, 2013.

AMORIM NETO, Octavio; RODRIGUEZ, Júlio Cesar. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 16, p. 1003-1027, 2016.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. Histórico da aviação civil brasileira. s.d. Disponível em: <https://www2.anac.gov.br/imprensa/historicoaviacaocivil.asp>. Acesso em: nov. 2019.

ANDRÉA Firmo é a primeira mulher do Exército a comandar base da ONU. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 mai. 2019. Disponível em: <https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1632833191974744-andrea-firmo-e-a-primeira-mulher-do-exercito-a-comandar-base-da-onu>

AMB, Articulação de Mulheres Brasileiras. As mulheres na democratização da gestão pública e o projeto feminista. In: **Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas desafios para a ação do movimento na implementação das políticas**, AMB, Brasília, 2009. p. 9-13

ARCHULETA, Brandon. Rediscovering Defense Policy: A public policy call to arms. **The Policy Studies Journal**, v. 44, n. S1, 2016.

ARTURI, Carlos. O debate sobre mudança de regime político à luz do caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 17. P. 11-31, 2001.

ASCOM, MINISTÉRIO DA DEFESA. Instituto Pandiá Calógeras contribui para elaboração das políticas de defesa nacional. jun. 2017. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/32787-instituto-pandia-calogeras-contribui-para-elaboracao-das-politicas-de-defesa-nacional>. Acesso em: dez. 2019.

ASCOM, MINISTÉRIO DA DEFESA. Grupo de Trabalho Interministerial se reúne para atualização da política nacional de defesa, mar. 2018. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/41214-grupo-de-trabalho-interministerial-se-reune-para-atualizacao-da-politica-nacional-de-defesa>. Acesso em: dez. 2019.

ASCOM, MINISTÉRIO DA DEFESA. Militares passam a ter direito a licença paternidade de 20 dias. set. 2018. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/47753-militares-passam-a-ter-direito-a-licen%C3%A7a-paternidade-de-20-dias>. Acesso em: nov. 2019.

AZEVEDO, Bithiah; RABAT, Márcio N. **Palavra de mulher**: oito décadas do direito de voto. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BADEN, Sally; GOETZ, Anne Marie. Who needs [sex] when you can have [gender]? Conflicting discourses on gender at Beijing. In: K. Staudt (Ed.), **Women, international development, and politics**: The bureaucratic mire. Philadelphia: Temple University Press, 1997. p. 37–58

BAAZ, Maria; STERN, Maria. Why do soldiers rape? Masculinity, violence and sexuality in the Armed Forces in the Congo. **International Studies Quarterly**, v. 53, p. 495-518, 2009.

BALDWIN, David. The concept of security. **Review of International Studies**, v. 23, p.5-26, 1997.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two Faces of Power. **American Political Science Review**, v. 56. n. 4, p. 947-952, 1962.

\_\_\_\_\_. Decisions and Nondecisions: an analytical framework. **American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p.632-642, 1963.

BALDEZ, Lisa. Women's Movements and Democratic Transition in Chile, Brazil, East Germany, and Poland. **Comparative Politics**, v. 35, n. 3, p. 253-272, 2003.

BARRIOS, Miguel A.; Helio Jaguaribe, Andrés Rivarola e Rafael Calduch Cervera. **Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica**. Buenos Aires: Editora Biblos, 2009.

BARROS, Alexandre; CHAVES, Luís Guilherme B. Escola Superior de Guerra (ESG), FGV-CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/escola-superior-de-guerra-esg>. Acesso em: dez. 2019

BARROW, Amy. Operationalizing Security Council Resolution 1325: The role of National Action Plans. **Journal of Conflict and Security Law**, n. 21, pp. 245-275, 2016.

BARSTED, Leila. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará – 1994. In: FROSSARD, Heloisa (org.) **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretária Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p.140-146.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

\_\_\_\_\_. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127-155, 2016.

BATTAGLINO, Jorge. La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. In: Gargarella, Roberto, María V. Murillo y Mario Pecheny (Orgs.) **Discutir Alfonsín**, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

\_\_\_\_\_. La política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. In Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.) **La política en tiempos de los Kirchner**, Buenos Aires, Eudeba, 2011.

\_\_\_\_\_. Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: reflexiones a partir del caso argentino. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v.2, n.2, p.197-216, 2015.

BAUMGARTNER, Frank; BERRY, Jeffrey; HOJNACKI, Marie; LEECH, Beth; KIMBALL, David. **Lobbying and Policy Change: who wins, who loses, and why**. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus. **Process Tracing Methods, Foundations and Guidelines**, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

\_\_\_\_\_. **Process Tracing Methods**. 2ed, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

BECKER, Clara. Sobre Elas: Só uma mulher chegou ao nível mais alto da carreira militar. mar. 2018. **Revista Piauí**. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/03/18/sobreelas-mulher-forcas-armadas/>. Acesso em: out. 2019.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Case Study Methods in the International Relations Subfield. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 7, 2007.

BONIFAZZI, Franca. Mujeres pioneras em las Fuerzas Armadas: la gestión pública narrada desde sus protagonistas. In: MAZZOTA, Cecília (org.) **Equidad de Género y Defensa: una política en marcha IX**. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2015.

BORN, Hans. Between Efficiency and Legitimacy: democratic accountability of the military in the US, France, Sweden and Switzerland. **DCAF Working Papers**, 2002.

BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana. Os estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas públicas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BRITTON, Dana. The Epistemology of the Gendered Organization. **Gender and Society**, v. 14, n. 3, p. 418-434, 2000.

BRUNEAU, Thomas; GOETZE JÚNIOR, Richard. Ministries of Defense and Democratic Control. In: Bruneau, Thomas, Tollefson, Scott (eds.). **Who Guards the Guardians and How: democratic civil-military relations**. University of Texas Press: Austin, 2006.

BRUNEAU, Thomas; TOLLEFSON, Scott (ed.). **Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-military relations**. Austin: University of Texas Press, 2006.

BUTHE, Tim. Taking temporality seriously: modeling history and the use of narratives as evidence. **American Political Science Review**, v. 96, n. 3, p. 481-493, 2002.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. Boulder: CO, 1991.

CAIRE, Raymond. **A mulher militar: das origens aos nossos dias**. Rio de Janeiro: Ed. Biblioteca do Exército, 2002.

CALÁS, Marta; SMIRCICH, Linda. Do ponto de vista da mulher: abordagens feministas em estudos organizacionais. In: CLEG, S; HARDY, C; NORD, W (orgs.) **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

CALDEIRA, Teresa. Justice and Individual Rights Challenges for Women's Movements and Democratization in Brazil. In: Jane S. Jaquette, Sharon L. Wolchik (Eds.), **Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998. pp. 75-103

CÂMARA promove hoje seminário para discutir Defesa Nacional como política de Estado. **Câmara dos Deputados**, 23 de nov de 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/502608-camara-promove-hoje-seminario-para-discutir-defesa-nacional-como-politica-de-estado/>. Acesso em: out. 2019.

CAPRIOLI, Mary. Gendered Conflict. **Journal of Peace Research**, v. 37, n. 1, p. 53-68, 2000.

CARREIRAS, Helena. Mulheres nas Forças Armadas: transformação institucional e recrutamento feminino. **Sociologia – Problemas e Práticas**, n. 18, p. 97-128, 1995.

\_\_\_\_\_. Mulheres Militares em Portugal (1992-1998) Políticas, Processos e Protagonistas. **Nação e Defesa**, n. 88, p.81-111, 1999.

\_\_\_\_\_. Mulheres em contextos atípicos: lógicas de exclusão e estratégias de integração feminina nas forças armadas. **Etnográfica**, v. 8, n. 1, p.91-115, 2004.

\_\_\_\_\_. From Loyalty to Dissent: how military women respond to integration dilemmas. In: Carreiras H., Kümmel G. (eds) **Women in the Military and in Armed Conflict**. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

\_\_\_\_\_. Gendered culture in peacekeeping operations. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 4, 2010.

- CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e política no Brasil**. 3ed, Ed. Todavia: São Paulo, 2019.
- CASTILHO, Manoella. Crimes militares dolosos contra a vida de civis praticados por militares estaduais: criação do tribunal do juri na justiça militar estadual. **Revista Ciências Jurídicas e Sociais**, v. 20, n. 2, p. 137-173, 2017.
- CASTRILLON, Liliana. Mujer y Fuerzas Armadas en el contexto sudamericano: una visión desde Chile. **Estudios de Seguridad y Defensa**, v. 2, 2013.
- CANO, Ignacio. Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. **Sociologias**, v. 14, n. 31, p. 94-119, 2012.
- CDI CENTER FOR DEVELOPMENT IMPACT, Applying Process Tracing in Five Steps, **Practice Paper Annex**, n. 10, 2015.
- CELI, Pablo. Las funciones parlamentarias en seguridad y defensa. In: CASTRO, Gustavo et. al (ed.) **Control civil de las fuerza armadas**: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria. Buenos Aires: Ser, 2000. p. 61-85
- CELIS, Karen; MACKAY, Fiona; MEIER, Petra. Social Movement Organizations and Changing State Architectures: Comparing Women's Movement Organizing in Flanders and Scotland. **Publius**, v. 43, n. 1, p. 44-67, 2013.
- CEPIK, Marco; BERTOL, Frederico. Defense policy in Brazil: bridging the gap between ends and means? **Defence Studies**, v. 16, n. 3, p.229-247, 2016.
- CHARLEAUX, João Paulo. Por que civis ainda são julgados por militares no Brasil. **Nexo**, jul. 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/07/03/Por-que-civis-ainda-s%C3%A3o-julgados-por-militares-no-Brasil>. Acesso em: nov. 2019.
- CHARLESWORTH, Hilary; CHINKIN, C. M. **The Boundaries of International Law**: A feminist analysis, Manchester University Press: UK, 2000.
- CHOI, Seung-Whan; JAMES, Patrick. Civil-Military Relations in a Neo-Kantian World, 1886-1992. **Armed Forces & Society**, v. 30, n. 2, p. 227-254, 2004.
- CLARK, Ann Marie; FRIEDMAN, Elisabeth J.; HOCHSTETLER, Kathryn. The sovereign limits of global civil society: A comparison of NGO participation in UN world conferences on the environment, human rights, and women. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 1-35, 1998.
- CMNE, Comando Militar do Nordeste. Forte Guararapes sedia reunião regional do Projeto Cenário de Defesa 2040. **Noticiário do Exército**, set. 2019. Disponível em: [https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-asset\\_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/10496727](https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/10496727). Acesso em: dez. 2019.
- COCK, Jacklin. Feminism and Militarism: Some questions raised by the Gulf War. **South African Defence Review**, v. 6, p. 12-23, 1992.

COELHO, Pablo. O Processo de transição democrática no Uruguai. **Militares e Política**, n. 8, p. 55-73, 2011.

COHN, Carol; KINSELLA, Helen; GIBBINGS, Sheri. Women, Peace and Security Resolution 1325. **International Journal of Feminist Politics**, v. 6, n. 1, p.130-140, 2004.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p.823-830, 2011.

COM4ºDN realiza o I Simpósio Psico-Jurídico-Social de Violência contra a Mulher. nov. 2017. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/com4odn-realiza-o-i-simposio-psico-juridico-social-de-violencia-contramulher>. Acesso em: out. 2019.

COMANDO do 4º Distrito Naval promove 2º Simpósio de Combate à Violência contra a Mulher, dez. 2018. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/comando-do-4o-distrito-naval-promove-2o-simposio-de-combate-violencia-contramulher>. Acesso em: out. 2019.

COMANDO do 2º Distrito Naval sedia a primeira reunião regional do projeto Cenários de Defesa. **Marinha do Brasil**, set. 2019. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/comando-do-2o-distrito-naval-sedia-primeira-reuniao-regional-do-projeto-cenarios-de-defesa>. Acesso em: dez., 2019.

CONFERÊNCIAS Mundiais da Mulher. **ONU Mulheres Brasil**, Brasília, s.d. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>. Acesso em: 1 set. 2019.

COOK, Steven A. **Ruling but no governing**: the military and political development in Egypt, Algeria, and Turkey. The Johns Hopkins University Press, 2007.

COSTA, Darc. Segurança e defesa: uma única visão abaixo do Equador. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 1, p. 127-156, 1999.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Mulheres e questões de gênero nas Forças Armadas brasileiras. **Resdal**, 2003.

\_\_\_\_\_. Los militares y el desarrollo en América del Sur. In: DONADIO, M. (Comp.). **La reconstrucción de la seguridad nacional**: defensa, democracia y cuestión militar en América Latina. Buenos Aires: Resdal-Prometeo, 2010.

DE LIMA, Juliana M. Democracia no Brasil e participação das mulheres na política. In: **I Seminário Internacional de Ciência Política**: Estado e Democracia em mudança no Século XXI. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

DEFESA. **Instituto Pandiá Calógeras**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/estudos-estrategicos/instituto-pandia-calogeras-ipc>. Acesso em: out. 2019.

DIAMINT, Rut. La Política de Defensa como política pública. Disponible em: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rut\\_diamint.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rut_diamint.pdf). Acesso em: mar. 2019

\_\_\_\_\_. **Democracia y Seguridad en America Latina**. Buenos Aires: Nuevo Hacer, 2002.

DONADIO, Marcela. El Papel del parlamento en la defensa nacional. **Fuerzas Armadas y Sociedad**, ano 18, n. 12, p.139-154, 2000.

DRUMMOND, Paula; REBELO, Tamyá. Retrocessos? “Mulheres, paz e segurança” no Brasil: o debate que não pode morrer. **Diplomatique**, Osasco-SP, maio de 2018. Disponible em: <https://diplomatique.org.br/mulheres-paz-e-seguranca-no-brasil/>. Acesso em: set. 2019.

DUNCANSON, Claire; WOODWARD, Rachel. Regendering the Military: theorizing women’s military participation. **Security Dialogue**, v. 47, n. 1, p.3-21, 2016.

DUNIVIN, Karen. Military Culture: a paradigm shift?. **The Maxwell Papers**, n. 10, 1997.

DUSSÁN, Yolima. Más mujeres em fuerza pública de Colombia. **Diálogo Revista Militar Digital**, 2017.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

EASTON, David. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: John Wiley, 1965.

ECKSTEIN, Harry. Case Studies and Theory in Political Science. In: **Political Science: Scope and Theory** (Ed.) Fred Greenstei; Nelson Polsby. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975, pp. 94–137.

EISSA, Sergio. La Política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, ano 1, n.1, p.162-184, 2014.

\_\_\_\_\_. ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010), Buenos Aires, Artnovela, 2015.

\_\_\_\_\_. Outra Vuelta de Tuerca: Alfonsín y su Política de Defensa. **POSTData**, v.21, n.1, p.43-84, 2016.

ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches and Bases**: making feminist sense of international politics. Berkeley: University of California Press, 2000.

\_\_\_\_\_. **The Curious Feminist**: searching for women in a new age of empire. Berkeley: University of California Press, 2004.

ESCOBAR, Loreta. Resoluciones 1325 y 1820, las brechas políticas entre la teoría a la práctica, **Resdal**, 2011.

ESCOFFIER, Natália; MULEIRO, Ana. Resolución 93/2014: producción de indicadores y su vinculación con la transversalización de la perspectiva de género. In: MAZZOTA, Cecilia (org.) **Equidad de Género y Defensa**: uma política en marcha IX. Buenos Aires: Ministério de Defesa, 2015.

ESCOLA DE OPERAÇÕES DE PAZ DE CARÁTER NAVAL. 2º Estágio de Operações de Paz para Mulheres. s.d Disponível em: <http://www.eoppazfem.marinha.mil.br/>. Acesso em: out. 2019.

ESG sedia reunião para elaborar os Cenários de Defesa – 2040. **ESG**, s.d. Disponível em: <https://www.esg.br/noticias/esg-sedia-reuniao-para-elaborar-os-cenarios-de-defesa-2040>. Acesso em: dez, 2019.

ESTARQUE, Mariana. Mães militares vão para missões e se destacam em ambiente masculino. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 mai. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/05/maes-militares-vaio-para-missoes-e-se-destacam-em-ambiente-masculino.shtml>

ESTARQUE, Mariana. 'Só vejo vantagens de usar perspectiva de gênero em operações', diz militar. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 1 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/so-vejo-vantagens-de-usar-perspectiva-de-genero-em-operacoes-diz-militar.shtml>

EXÉRCITO Brasileiro inaugura instalações para atender novas alunas da Linha de Ensino Militar Bélico. **Defesanet**, mai. 2019. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/terrestre/noticia/32919/Exercito-Brasileiro-inaugura-instalacoes-para-atender-novas-alunas-da-Linha-de-Ensino-Militar-Belico/>. Acesso em: nov. 2019.

EXÉRCITO promove suas primeiras coronéis, mai. 2017. Disponível em: [http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/MjaG93KcunQI/content/exercito-promove-suas-primeiras-coroneis](http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/exercito-promove-suas-primeiras-coroneis). Acesso em: out. 2019.

FALLETI, Tulia; LYNCH, Julia. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p.1143-1166, 2009.

FAYGA. Comissão de Gênero debate Plano Nacional de Ação. ago. 2016. **Ministério da Defesa**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/23215-comissao-de-genero-debate-plano-nacional-de-acao>. Acesso em out. 2019

FEAVER, Peter. The Right to be Right. **International Security**, v. 35, n. 4, p. 87-125, 2011.

FINER, Samuel E. **The Man on the Horse Back**: the role of the military in politics. Pall Mall Press, London, 1962.

FLEMES, Daniel. Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil. In: M. Llanos and A.M. Mustapic (eds.) **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 151–179.

\_\_\_\_\_. Militares e Parlamento na América Latina: uma reflexão crítica sobre a função de controle das Comissões de Defesa brasileiras. **RESDAL**, s.d. Disponível em: <https://www.resdal.org/docs-flemes.html>. Acesso em: out. 2019.

FLEURANT, Aude; KUIMOVA, Alexandra; TIAN, Nan; WEZEMAN, Pieter D WEZEMAN, Siemon. **The SIPRI Top 100 Arms-Producing and Military Services Companies**, 2017. SIPRI, 2018.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOLLIETTI, Gilda; TIBILETTI, Luis (Ed.). **Parlamento y Defensa em America Latina**: El papel de las comisiones. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Buenos Aires, 2004.

FRASER, Arvonne S. **The UN decade for women: Documents and dialogue**. Boulder, CO: Westview Press, 1987.

FRIEDMAN, Elisabeth. Gendering the agenda: the impact of the transnational women's rights movement at the UN Conferences of the 1990s. **Women's Studies International Forum**, v. 26, n. 4, p. 313-331, 2003.

FRITZ, Jan Marie. Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a necessidade de planos nacionais. **Sociologias**, v. 23, p. 340-353, 2010.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. 2006. 282 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**, Cambridge, MIT Press, 2005.

GERRING, John. Review Article: The Mechanismic worldview: thinking inside de box. **British Journal of Political Science**, v. 38, n. 1, p. 161-179, 2008.

GERRING, John. Causal Mechanisms: Yes, but... . **Comparative Political Studies**, v. 43, n. 11, p. 1499-1526, 2010.

GIANNINI, Renata. Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas. **Instituto Igarapé**, Artigo Estratégico 19, 2016.

GIANNINI, Renata; FOLLY, Maíara; LIMA, Mariana F. Situações extraordinárias: a entrada de mulheres na linha de frente das Forças Armadas brasileiras. **Instituto Igarapé**, Artigo Estratégico 27, 2017.

GIANNINI, Renata; LIMA, Mariana; PEREIRA, Pérola. Brazil and UN Security Council Resolution 1325: progress and Challenges of the Implementation Process. **PRISM**, v. 6, n. 1, p.179-197, 2016.

GIRALDO, Jeanne. Legislatures and National Defense: global comparisons. In: Bruneau, T.; Tollefson, S (ed.). **Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-military relations**. Austin: University of Texas Press, 2006.

GOLBY, James; FEAVER, Peter; DROPP, Kyle. Elite Military Cues and Public Opinion the use of Military Force. **Armed Forces & Society**, v. 44, n. 1, p. 44-71, 2018.

GOMES, Cárita C; DELGADO, Herneide H. Mulheres e transição democrática brasileira (1975-1988): inserção da mulher no espaço público como um passo à democracia. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 2, n. 1, p. 249-270, 2016.

GYA, Giji. The Importance of Gender in ESDP. **European Security Review**, ISIS Europe, n. 34, 2007.

HAMANN, Eduarda; GIANNINI, Renata; PEREIRA, Pérola. Mulheres Brasileiras em Missões de Paz: a coragem em dados e relatos. **Instituto Igarapé**, Artigo Estratégico 44, 2019.

HEINECKEN, Lindy. Affirming Gender Equality: the challenges facing the South African Armed Forces. **Current Sociology**, v. 50, n. 5, 2002.

HENDRICKS, Cheryl; HUTTON, Lauren. **Defence Reform and Gender**. Gender and Security Sector Reform Toolkit. Bastick, Megan, Valasek, Kristin (eds.) Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008.

HERCULANO, Luciene. **O Legislativo e a Política Externa Brasileira**. 2014. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Curso Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

HÉRITIER, Françoise. Masculino e Feminino. In: **Enciclopedia Einaudi**, v. 20. Lisboa: Imprensa Nacional, 1989. p.11-26

HEYE, Thomas Ferdinand. A Secretaria de Assuntos Estratégicos. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-de-defesa-nacional-1>>. Acesso em: out. 2019.

HINOJOSA, Ramon. Doing Hegemony: military, men, and constructing a hegemonic masculinity. **The Journal of Men's Studies Press**, v. 18, n. 2, p. 179-194, 2010.

HOLLAN, Janet; RAMAZANOGLU, Caroline. **Feminist Methodology**: challenges and choices. SAGE Publications Ltd.: London, 2002

HOLZMANN, Guillermo. Política de Defesa: notas para su definición teórica e implementación práctica. **Seminario Redes del Center for Hemispheric Defense Studies**, 2002.

HOWLETT, Michael; RAYNER, Jeremy. Understanding the historical turn in the policy sciences: a critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy making over time. **Policy Sciences**, v. 39, n. 1, p. 1-18, 2006.

HUNTES, Wendy. Politicians against Soldiers contesting the Military in Postauthorization Brazil, **Comparative Politics**, 1995.

IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016**. IBGE, Coordenação de Cadastro e Classificações. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 105 p.

IEEE - Instituto Español de Estudios Estratégicos. **The Evolution of the Concept of Security**, Documento nº5/2011, Dirección General de Relaciones Internacionales, 2011.

IMAI, A.K. **Base Industrial de Defesa**: estratégias de desenvolvimento tecnológico. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2011.

JANOWITZ, Morris. **O Soldado Profissional**: um estudo social e político. Rio de Janeiro: Editora GRD, 1967.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'Etat en action**. Paris: PUF, 1987

KACOWICZ, Arie M. Case Study Methods in International Security Studies. In: **Models, Numbers & Cases**: methods for studying International Relations. Ed. Sprinz D., Wolinsky-Nahmias Y. The University of Michigan Press, 2004.

KAPLAN, Abraham. **The Conduct of Inquiry**. San Francisco: Chandler, 1964.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Longman (2.<sup>a</sup> edição revista), 2011.

LASSWELL, Harold. **The Decision Process**. Seven Categories of Functional Analysis, College Park, MD, University of Maryland Press, 1956.

LANGE, Matthew. **Comparative Historical Methods**. Sage Publications: Los Angeles, 2013.

LEITÃO, Matheus. Abin 'comemora' saída do controle militar para o civil. **G1**, nov 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/abin-comemora-saida-do-controle-militar-para-o-civil.html>. Acesso em: nov. 2019.

LINDBLOM, Charles; WOODHOUSE, Edward. **The Policy-Making Process**, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1993.

LOWI, Theodore. Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LUCERO, Mariel. Las mujeres en las fuerzas armadas argentinas: breve análisis sobre su participación y estado actual de la situación. **UNISCI Discussion Paper**, v. 20, Universidade Complutense de Madrid, p. 36-49, 2009.

LUNN, Simon. The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice. **The Quarterly Journal**, n. 4, p.83-102, 2002.

\_\_\_\_\_. *The democratic control of Armed Forces in principle and practice*. In BORN, H.; FLURY, P.; LUNN, S. (ed). **Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector**. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2010.

LOMBARDI, Maria Rosa. **As Mulheres nas Forças Armadas brasileiras: a Marinha do Brasil**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2009.

MACHADO, Ralph. Reforma da aposentadoria prevê reajuste acima de 40% para alguns militares. **Câmara dos Deputados**, out. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/602197-reforma-da-aposentadoria-preve-reajuste-acima-de-40-para-alguns-militares/>. Acesso em: nov. 2019.

MAHONEY, James. Review Articles AFTER KKV The New Methodology of Qualitative Research, **World Politics**, v. 62, n. 1, p. 120-147, 2010.

MAHONEY, James. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p.570-597, 2012.

MANTOVANI, Flávia. Em 3 décadas, mulheres são menos de 1% dos brasileiros em missões de paz. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/01/em-3-decadas-mulheres-sao-menos-de-1-dos-brasileiros-em-missoes-de-paz.shtml>

MARINHA forma primeira turma de Estágio de Operações de Paz para mulheres. dez. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/marinha-forma-primeira-turma-de-estagio-de-operacoes-de-paz-para-mulheres/>. Acesso em: out. 2019.

MARTINS, Sylvia. Comissão de Gênero debate os avanços do ingresso das mulheres nas Forças Armadas. jun. 2017. Ministério da Defesa. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/31821-comissao-de-genero-debate-os-avancos-do-ingresso-das-mulheres-nas-forcas-armadas>. Acesso em: out. 2019.

MATHIAS, Suzeley. As mulheres chegam aos quartéis. **Resdal**, 2005.

MATHIAS, Suzeley; ADÃO, Maria Cecília. Mulheres e vida militar. **Cadernos ADENAUER**, v. XIV, n. 3., 2013. p. 145-165.

MATTHEWS, Ron; MAHARANI, Curie. The Defense Iron Triangle Revisited. In: BITZINGER, Richard (ed) **The Modern Defense Industry: political, economic and Technological issues**. Santa Barbara, CA: Praeger Security International, 2009. p. 38-59

MELO, Carlos A. Processo político e participação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 21, n. 82, p. 135-148, 1984

MELLO, Mariana. No Senado, Aldo Rebelo debate política nacional de defesa. **Ministério da Defesa**, abr. 2016. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/audios/item/106-desporto>. Acesso em: dez. 2019

MELO, Carlos A. Processo político e participação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 21, n. 82, p. 135-148, 1984.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILNER, Helen. A Model of the Two-Level game In: **Interests, institutions and information: Domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press: 1997.

MD, Ministério da Defesa. **Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED)**, 2015. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/politica\\_estrategica/sisped\\_2015.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/politica_estrategica/sisped_2015.pdf).

MINISTRO da Defesa apresenta prioridades da pasta aos deputados. **Câmara dos Deputados**, abr. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/555013-MINISTRO-DA-DEFESA-APRESENTA-PRIORIDADES-DA-PASTA-AOS-DEPUTADOS>. Acesso em: dez. 2019.

MONTOYA, José. La conduccion democratica de la política pública de defensa: retos de um nuevo gobierno en democracia. **Instituto de Defensa Legal**, San Isidro, 2006.

MOSKOS, Charles. **The Military: more than just a job?** Washington: Pergamon-Brassey's, 1988.

\_\_\_\_\_. **The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War**. Nova York: Oxford University Press, 2000.

MRE, Ministério da Relações Exteriores. **Resoluções**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca/14061-resolucoes-mulheres-paz-seguranca> Acesso em: 05/2019

MULLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

MORGENSTERN, Scott. Explaining Legislative Politics in Latin America. In: **Legislative Politics in Latin America**, Cambridge University Press, 2002.

NEIVA, Pedro. Revisitando o calcanhar de Aquiles metodológico das ciências sociais no Brasil. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 79, p. 65-83, 2015.

OLIVEIRA, Aldner; COSTA, Rejane. Transversalização de Gênero nas Forças Armadas Brasileiras: uma abordagem multicultural. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 34, n. 71, p. 31-58, 2019.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. A doutrina de segurança nacional: pensamento político e projeto estratégico. In: OLIVEIRA, E. R. (org.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: Papirus, 1987.

\_\_\_\_\_. **Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC**. Barueri: Manole, 2005.

\_\_\_\_\_. Considerações políticas sobre Defesa Nacional. **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, 10 abr. 2006. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/index.php?section=8&edicao=12&id=101>. Acesso em: 08 abr. 2019.

ONU, **Economic and Social Council Agreed Conclusions 1997/2**, 1997. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/main.htm>. Acesso: mai. 2019.

ONU MULHERES, **Paz e Segurança**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/areas-tematicas/paz-e-seguranca/>. Acesso: mai. 2019.

PAIVA, Ana Luiza B.; BRANCO, Juliana. A arquitetura institucional de defesa e o processo de formulação das políticas de segurança nacional: por uma abordagem neoinstitucionalista. **Anais Eletrônicos IX ENABED**, Florianópolis, 2016.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: Helmann, Michaela (Ed.), **Movimentos sociais e democracia no Brasil: sem gente não tem jeito**. São Paulo: Marco Zero, 1995.

PARIS, Roland. Human Security: paradigm shift or hot air?. **International Security**, v. 26, n.2, p.87-102, 2001.

PARO, João. Sistema Brasileiro de Comissões Parlamentares. **E-legis**, n. 15, p. 28-45, 2014.

PEDUZZI, Pedro. Conheça a rotina dos profissionais da segurança presidencial. **Agência Brasil**, Brasília, set. 2019. Disponível em:

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/conheca-a-rotina-dos-profissionais-da-seguranca-presidencial>. Acesso em: nov. 2019.

PEREZ-LIÑÁN, Aníbal. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. **Revista Latinoamericana de Política Comparada**, n. 3, p.125-148, 2010.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politic. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PION-BERLIN, David. Delegation or dereliction? When governments assign too many defense posts to military officials. **Democracy and Security**, 2019.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 42, n.3, p. 77-100, 2007.

POLÍTICA Nacional de Defesa pautará debates da II Jornada de Estudos Estratégicos. **Ministério da Defesa**, out. 2015. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/17094-politica-nacional-de-defesa-pautara-debates-da-ii-jornada-de-estudos-estrategicos>. Acesso em: dez., 2019.

POPOVIC, Nicola; LYYTIKAINEN, Minna; BARR, Corey. **Planning for Action on Women and Peace and Security**: National-level Implementation of Resolution 1325 (2000). UN-INSTRAW: Santo Domingo, 2010.

PRINCE, Evangelina. **Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming** ¿de qué estamos hablando? marco conceptual. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): San Salvador, 2008.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de Defesa no Brasil**: uma análise crítica. Brasília: Ed. UnB, 1998. 152p.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; LESSA, Marcus Augustus. Brazilian national defence policy and strategy as a unity. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, p 1-19, 2017.

PROGRAMA de estágio visa ampliar a participação de mulheres em operações de paz da ONU. mar. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/programa-de-estagio-visa-ampliar-participacao-de-mulheres-em-operacoes-de-paz-da-onu/>. Acesso em: out. 2019.

PRS Group, **International Country Risk Guide Methodology**. s. d. Disponível em: <https://www.prsgroup.com/wp-content/uploads/2012/11/icrgmethodology.pdf>. Acesso em: set. 2019.

REZENDE, Flávio da Cunha. A nova metodologia qualitativa e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na Ciência Política Comparada. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, p.218-252, 2011.

RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles. **Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques**. Los Angeles: SAGE, 2009.

RIPBERGER, Joseph. Whither Civil Defense and Homeland Security in the Study of Public Policy? A look at research on the Policy, the Public, and the Process. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 1, 2011.

ROCHA, Fernando; SAINT-PIERRE, Héctor; SILVA, Sérgio. Parlamento e Defesa: o caso brasileiro. In: FOLLIETTI, Gilda; TIBILETTI, Luis (orgs.) **Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las comisiones**. Buenos Aires: Ser, 2004. p.70-94

RUTLEDGE, Paul; LARSEN-PRICE, Heather. The president as agenda setter-in-chief: the dynamics of congressional and presidential agenda setting. **Policy Studies Journal**, v. 42, n. 3, p. 443-464, 2014.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: Rua, M.G. e Carvalho M. **O estudo da política: estudos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-61.

RUDZIT, Gunther; CASARÕES, Guilherme. Política de Defesa é uma Política de Governo. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v.2, n.1, p.33-52, 2015.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 5-24, 2010.

RUSSELL, Roberto. El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989). In: Russell, Roberto (ed.) **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, H.C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Westview Press, Boulder, 1993.

SACCHITIELLO, Bárbara. Circulação digital dos grandes jornais cresce no Brasil. **Meio & Mensagem**, 30 jan. 2019. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2019/01/30/circulacao-digital-dos-grandes-jornais-cresce-no-brasil.html>

SAÍN, Marcelo, Barbutto, Valeria. **Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática**. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2002.

SAINT-PIERRE, Hector L. Aproximación a la política de defensa en el marco histórico latinoamericano. In: CASTRO, Gustavo F. et. al. (eds). **Control Civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria**. Buenos Aires: Ser, 2000. p. 36-59.

\_\_\_\_\_. Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas. **Encontro da Associação Latinoamericana**, San Juan, Porto Rico, 2006.

\_\_\_\_\_. L. Defensa y seguridad. In: DONADIO, M. (Ed.). **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina**. 1.ed. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2008. p. 59–62.

SAMPAIO, Debora. Ministro Jungmann preside primeira reunião do Conselho Acadêmico de Defesa. **Ministério da Defesa**. 19 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/38031-ministro-jungmann-preside-primeira-reuniao-do-conselho-academico-de-defesa>>. Acesso em: out. 2019.

SANCHEZ, Michelle; SILVA, Elaini; CARDOSO, Evorah, SPÉCIE, Priscila. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 125-143, 2006.

SANTIAGO, Escobar. La Política de defensa como política de estado. **Nueva Sociedad**, n. 139, p.70-79, 1995.

SANTOS, Maria Helena. Adapting to Democratic Politics: the military in Congress in post-transition Brazil. In: **XXIII International Congress of the Latin American Studies Association**, Washington-DC, 2001.

SCHMINK, Marianne. Women in Brazilian Abertura Politics. **Signs**, v. 7, n. 1, p.115-134, 1981.

SCHMIDT, Flávia de Holanda; ASSIS, Lucas Rocha. A Dinâmica Recente do setor de Defesa no Brasil: análise das características e do envolvimento das firmas contratadas. Texto para Discussão / **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** – Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

SCHWETHER, Natalia; PAGLIARI, Graciela. As novas tendências militares: uma oportunidade para as mulheres? **Estudos Internacionais**, v. 4, n. 3, p.45-58, 2016.

SCHWETHER, Natalia; PAGLIARI, Graciela. Políticas de gênero para a Defesa: os casos de Argentina e Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 65, p. 1-14, 2018.

SCOTT, Joan. **Gender and the Politics of History**. New York: Columbia University Press, 1988.

SEGAL, Mady. Gender and the Military. In: **Handbook of the Sociology of Gender**. Handbooks of Sociology and Social Research. Springer, Boston, MA. 2006, p.563-

SHARP, Travis. Wars, presidents, and punctuated equilibriums in US defense spending. **Policy Sciences**, v. 52, p.367-396, 2019.

SILVA, Jennifer. A new generation of women? How female ROTC Cadets negotiate the tension between masculine military culture and traditional femininity. **Social Forces**, v. 87, n. 2, p. 937-960, 2008.

SILVEIRA, R. M. Segurança e defesa – a visão do Exército Brasileiro. In: Pinto, J. R. A.; Rocha, A. J. R.; Silva, D. P. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**, v. 1. Brasília Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 167-187

SIMON, Herbert. Theories of decision-making in economics and behavioral science. **American Economics Review**, v. 49, p. 245-283, 1959.

SJOBORG, Laura. Gender, the State, and War Redux: Feminist International Relations across the 'Level of Analysis'. **International Relations**, v. 25, n. 1, p. 108-134, 2011.

SOBREIRA, Tereza. Nelson Jobim participa do relançamento da Frente Parlamentar de Defesa Nacional. jun. 2011. **Ministério da Defesa**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/3725-15062011-defesa-nelson-jobim-participa-do-relancamento-da-frente-parlamentar-de-defesa-nacional>. Acesso em: out. 2019.

SOTO, Daniela; PARDO, Pablo. Planes de Acción Nacional para la Resolución 1325: Casos de Argentina, Chile y Paraguay. **Regional Insights**, n. 3, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, 2016.

SPENCER Anne; PODMORE, David. **In a Men's World**: essays on women in male-dominated professions, Londres, Tavistock., 1987.

SPÍNOLA, Camila. Licença maternidade na Marinha do Brasil: um benefício essencial. **Marinha do Brasil**, s. d. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sspm/?q=noticias/licen%C3%A7a-maternidade-na-marinha-do-brasil-um-benef%C3%ADcio-essencial>. Acesso em: nov. 2019.

STACHOWITSCH, Saskia. Military gender integration and foreign policy in the United States: a feminist international relations perspective. **Security Dialogue**, v. 43, n. 4, p.305-321, 2012.

STEPAN, Alfred. **Os militares: da abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. As Prerrogativas Militares nos Regimes Pós-Autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: STEPAN, Alfred (org.) **Democratizando o Brasil**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1988: 521-562.

STERN, Maria. Whores, Men, and Other Misfits: undoing 'feminization' in the armed forces in the DRC. **African Affairs**, p. 1-23, 2011.

STROMQUIST, Nelly P. Políticas Públicas de Estado e equidade de gênero. Perspectivas Comparadas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 1, p. 27-49, 1996.

SWAINE, Aisling. Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. **Yearbook of International Humanitarian Law**, v. 12, p. 403-433, 2009.

TAMA, Jordan. Crises, Commissions, and Reform: The Impact of Blue-Ribbon Panels. **Political Research Quarterly**, v. 67 n. 1, p. 152–64, 2011.

TAVEIRA, Marcio Guedes. O Sistema de Assessoramento Parlamentar do Exército. EBLOG – **Blog do Exército Brasileiro**, set de 2018. Disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/o-sistema-de-assessoramento-parlamentar-do-exercito.html>. Acesso em: out de 2019.

TICKNER, Ann. **Gender in International Relations**: feminist perspectives on achieving global security. New York: Columbia University Press, 1992.

\_\_\_\_\_. Why women can't rule the world. **International Studies Review**, v. 1, n. 3, 1999.

TITUNIK, Regina. The First Wave: Gender Integration and Military Culture. **Armed Forces & Society**, v. 26, n. 2, p. 229-257, 2000.

TRUE, Jacqui. Normalising gender in global governance. **Gender in International Governance Conference**, Graduate Institute for International and Development Studies, Geneva, 2010.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: Paul A. Sabatier (org.) **Theories of the Policy Process**, Boulder, CO, Westview Press, pp. 155-187, 2007.

UFFDefesa. Criada a Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional. Disponível em: <http://www.defesa.uff.br/index.php/noticias/11-base-logistica-de-defesa/358-frente-parlamentar-mista-da-defesa-nacional>. Acesso em: out. 2019

UGARTE, José Manuel. Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes em otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades. Trabalho apresentado na **Lasa**, Washigton D.C., 2001. Disponível em: [lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf](http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf). Acesso em: 03/03/2019.

VALENIUS, Johanna. A few kind women: gender essentialism and Nordic peacekeeping. **Operations' International Peacekeeping**, v. 14, n. 4, p. 510-523, 2007.

VALENTE, Rubens. Exército designa coronéis da ativa para órgão federal de inteligência em 3 estados. **Folha de São Paulo**. fev. de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/exercito-designa-coroneis-da-ativa-para-orgao-federal-de-inteligencia-em-3-estados.shtml>. Acesso em: nov. 2019.

VELA, Manolo; LAZO, Aracely. Seguridad, Defensa y Política de Defensa: Alcances, límites y relaciones. **Cuadernos de seguridad y defensa**, FLACSO: Guatemala, 2003.

VELÁZQUEZ, Arturo. Los civiles y militares en América Latina: avancez y retrocesos em materia de control civil. **Revista Mexicana de Política Exterior**, 2008.

VIANA, Raquel. Desafios e limites das políticas públicas no cotidiano das mulheres. In: VENTURI, Gustavo; GODINHO, Tatau (eds.) **Mulheres Brasileiras e Gênero nos espaços público e privado**: uma década de mudanças na opinião pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

VIOTTI, Maria Luiza. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher – Pequim, 1995. In: FROSSARD, Heloisa (org.) **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretária Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p.148-258.

WEST, Candace; ZIMMERMAN, Don. Doing Gender. **Gender and Society**, v. 1, n. 2, p. 125-151, 1987.

WEST, Lois A. The United Nations women’s conferences and feminist politics. In: M. K. Meyer, E. Prugl (eds.) **Gender politics in global governance**. New York: Rowman & Littlefield, 1999. p. 177-193

WEZEMAN, Pieter D; FLEURANT, Aude; KUIMOVA, Alexandra; TIAN, Nan; WEZEMAN, Siemon. Trends in International Arms Transfers, 2018, **SIPRI**, 2019.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Hector. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 3–29, 2010.

WINTON, Harold. Introduction: on military change. In: Winton, Harold; Mets, David. (eds) **The Challenge of Change**: military institutions and new realities, 1918-1941. University of Nebraska Press: London, 2000.

WIRLS, Daniel. Military Policy as an arena of public policy. **Annual Meeting of the American Political Science Association**, Washington, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YODER, Janice. Rethinking Tokenism: Looking beyond Numbers. **Gender and Society**, v. 5, n. 2, p. 178-192, 1991.

YOUNG, Thomas. Military Professionalism in Democracy. In: Bruneau, Thomas, Tollefson, Scott (eds.). **Who Guards the Guardians and How**: democratic civil-military relations. University of Texas Press: Austin, 2006.

ZAGORSKI, Paul W. **Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America**. Boulder, C.O.: Lynne Rienner Publishers, 1992.

ZAMBRANO, Carolina. Políticas de equidad de género en las Fuerzas Armadas. Impactos en la cultura institucional militar: el caso de la incorporación de cadetes femininas en la ESMIC. **Revista Científica “General José María Córdova”**, v. 9, n. 9, p. 69-93, 2011.

ZAVERI, Mihir. Empresa dos EUA vai lançar pela 1ª vez versão feminina de soldadinhos de chumbo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 out. 2019.

ZAVERUCHA, Jorge. Sarney, Collor, Itamar, FHC e as Prerrogativas Militares (1985-1998). Meeting of Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, 1998.

\_\_\_\_\_. A Constituição Brasileira de 1988 e a Permanência de seu Legado Autoritário. In: Jorge Zaverucha, FHC, Forças Armadas e Polícia: Entre o Autoritarismo e a Democracia. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2005: 51-89.

\_\_\_\_\_. De FHC a Lula: a Militarização da Agência Brasileira de Inteligência. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, p. 177-195, 2008.

## Documentos

BRASIL. **Constituição** da República Federativa do Brasil Federal, de 1988.

BRASIL. **Decreto N°3.080 de 10 de junho de 1999**. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, e dá outras providências, 1999.

BRASIL. **Decreto n°5.201, de 2 de setembro de 2004**. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, e dá outras providências, 2004.

BRASIL. **Decreto N° 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, 2005.

BRASIL. **Lei Complementar N° 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999. 2010.

BRASIL. **Decreto n°7.364, de 23 de novembro de 2010**. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, e dá outras providências, 2010b.

BRASIL. **Decreto n°323, de 2013**. Aprova a Política Nacional de Defesa. 26 set. 2013.

BRASIL. **Decreto n°7.974, de 1º de abril de 2013**. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, e dá outras providências, 2013b.

BRASIL. **Decreto n°8.978, de 1º de fevereiro de 2017**. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, e dá outras providências, 2017.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 179, de 2018**. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. 17 dez. 2018a.

BRASIL. **Decreto Nº 9.570, de 20 de novembro de 2018**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, 2018b.

CD, Câmara dos Deputados. **Resolução Nº17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989.

CD, Câmara dos Deputados. **Seminário Estratégias de Defesa Nacional**, 27 nov. 2012.

CD, Câmara dos Deputados. **Requerimento nº910 de 2015 Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional**, 12 mar. 2015.

CGMD, Comissão de Gênero do Ministério da Defesa. **Memória de Reunião nº4/2015/CGMD**, 28 abr. 2015a.

CGMD, Comissão de Gênero do Ministério da Defesa. **Memória de Reunião nº5/2015/CGMD**, 3 jul. 2015b.

CGMD, Comissão de Gênero do Ministério da Defesa. **Memória de Reunião nº6/2016/CGMD**, 8 jun. 2016a.

CGMD, Comissão de Gênero do Ministério da Defesa. **Memória de Reunião nº7/2016/CGMD**, 3 ago. 2016a.

CN, Congresso Nacional. **Anexo ao Projeto de Decreto Legislativo Nº 576, de 2012 Parecer Nº 51, de 2012 – CN**. 2012a.

CN, Congresso Nacional. **Ata da 3ª Reunião de 2012, Mensagem nº 83, de 2012 - CN**. 2012b.

CRE, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado. **Audiência Pública com o Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann**. 24 nov. 2016.

CRE, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado. **Audiência Pública com o Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann**. 29 jun. 2017.

CRE, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado. **Audiência Pública Força Aérea Brasileira**.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2011**, 2011.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2012**, 2012.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2013**, 2013.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório 2014**, 2014.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório Anual da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - 2015**, 2015.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório Anual da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados em 2016**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/arquivos-relatorios-credn/relatorio-de-atividades-de-2016>. Acesso em: set 2019.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório Anual da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados em 2017**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorios-de-atividades/relatorio-2017/relatorio-2017>. Acesso em: set. 2019.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório Anual da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados em 2018**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorios-de-atividades/relatorio-2019>. Acesso em: set 2019.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Reunião N° 1417/16**, 22 nov. 2016.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Reunião N° 0495/17**, 17 mai. 2017.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Reunião N° 0547/17**, 24 mai. 2017.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Reunião N° 0547/17**, 24 mai. 2017.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **53247ª Reunião, Audiência Pública**, 4 jul. 2018.

CREDN, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Projeto de Lei N°8.536/2017**. Altera a Lei n° 9.519, de 26 de novembro de 1997.

CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 1325**, 2000.  
CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 1820**, 2008.

CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 1888**, 2009.

CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 1889**, 2009.

CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 1960**, 2010.

CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 2106**, 2013.

CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 2122**, 2013.

CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 2242**, 2015.

CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 2467**, 2019.

DC, Diário do Congresso Nacional. **Mensagem do Congresso Nacional N° 2, de 2017**. Ano LXXII, n°6, 16 mar. 2017.

DC, Diário do Congresso Nacional. **Projeto de Decreto Legislativo n° 847, de 2017**, 1 nov. 2018.

DCD, Diário da Câmara dos Deputados. **Osmar Leitão – Política de defesa nacional**. Ano LI, n°202, 31 out. 1996a.

DCD, Diário da Câmara dos Deputados. **Lançamento do documento “Política de Defesa Nacional”**. Ano LI, n°208, 8 nov. 1996b.

DCD, Diário da Câmara dos Deputados. **Pronunciamento Sr. Átila Lins**. Ano LI, n°216, 21 nov. 1996c.

DCD, Diário da Câmara dos Deputados. **Realização, na Casa, do Seminário “Política de Defesa Nacional”**. Ano LI, n°220, 27 nov. 1996d.

DCD, Diário da Câmara dos Deputados. **Ordem do dia – Tramitação em regime de urgência do Projeto de Decreto Legislativo n° 818, de 2013**. Ano LXVIII, n°159, 13 set. 2013.

DGPM, DIRETORIA-GERAL DO PESSOAL DA MARINHA. **Normas Reguladoras para Inspeções de Saúde na Marinha**, Marinha do Brasil, 2017.

GM-MD, Gabinete do Ministro, Ministério da Defesa. **Ofício n° 33143/GM-MD**, 4 nov. 2019.

IPC, Instituto Pandiá Calógeras – Ministério da Defesa. **Memória 1ª Reunião do Conselho Acadêmico de Defesa**, 19 dez. 2017.

IPC, Instituto Pandiá Calógeras – Ministério da Defesa. **Ata da 2ª Reunião do Conselho Acadêmico de Defesa**, 23 jan. 2018.

MD/SEPES/DEPES/DIREM – Ministério da Defesa, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto, Departamento de Pessoal, Divisão de Remuneração. **Tabela de Efetivo Feminino das Forças Armadas por situação e Posto/Graduação**, 2019.

ONU, Economic and Social Council (ECOSOC). **UN Economic and Social Council Agreed Conclusions 1997/2** on mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system, 1997, E/RES/1997/2.

SENADO FEDERAL. **Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970**. Regimento Interno do Senado Federal, 1970.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Decreto Legislativo N° 137, de 2018**. nov. 2018.

## APÊNDICE A - ANÁLISE DE CONTEÚDO CREDN / MINISTÉRIO DEFESA

Para esse estudo elencou-se na pré-análise a agenda do gabinete do ministro e as pautas das reuniões deliberativas da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, como os documentos a serem submetidos a apreciação.

A escolha deu-se em decorrência do objetivo ora proposto de mapear as prioridades em defesa nacional para os âmbitos Executivo e Legislativo Federal. Limitando o corpus a todos os elementos disponibilizados no segundo semestre do ano de 2016, meses de junho a dezembro.

No que diz respeito às unidades de registro a serem codificadas optou-se por uma abordagem temática. Os temas utilizados foram retirados do sítio eletrônico do Ministério da Defesa, e são:

Esporte: Desporto Militar, a exemplo do Programa Atletas de Alto Rendimento.

Programas Sociais: Ações cívico-sociais, tais quais: Projeto Soldado Cidadão, Programa Calha Norte, Projeto Rondon e atividades subsidiárias.

Exercícios e Operações: Materialização do planejamento das forças armadas. Realização de operações conjuntas, exercícios militares, patrulhas na fronteira e garantia da lei e da ordem.

Estado e Defesa: Políticas que norteiam a atuação do Ministério da Defesa e das forças armadas. São elas: Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco.

Ensino e Pesquisa: Intercâmbio de ideias e desenvolvimento de iniciativas de interesse comum para o Ministério da Defesa, academia e sociedade.

Ciência e Tecnologia: Investimento e desenvolvimento de ciência e tecnologia das forças armadas. Três setores são estratégicos: nuclear, cibernético e espacial.

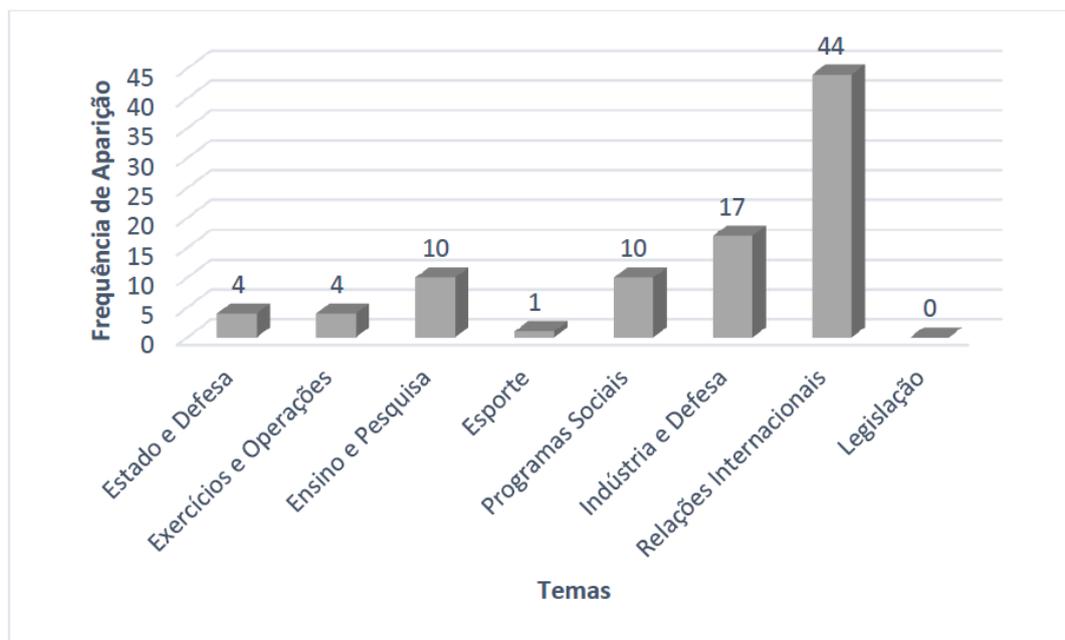
Indústria de Defesa: Políticas e iniciativas para fortalecimento da base industrial de defesa, como indústrias, parques de produção e empregos.

Relações Internacionais: Inserção no plano internacional, através da: cooperação internacional, participação em fóruns multilaterais, acordos bilaterais e missões de paz.

Legislação: Normas específicas que regulam o funcionamento.

Desse modo, em sequência, observou-se a frequência com que cada tema apareceu, refletindo a atenção que receberam por cada instituição. Os resultados encontrados foram dispostos na forma de gráficos para melhor visualização.

Gráfico 1. Agenda do Gabinete do Ministro da Defesa



Fonte: elaborado pela autora.

No que tange o Ministério da Defesa, foi possível depreender diante da análise do material escolhido que a agenda do ministro da Defesa entre os meses de junho a dezembro de 2016 foi bastante orientada para as relações internacionais, na ordem de 44%.

O ministro participou de conferências e seminários internacionais, tanto com os países da região sul-americana, quanto com os Estados Unidos e União Europeia. Estabeleceu acordos de cooperação em defesa com países da África, assim como realizou diversas reuniões com ministros, embaixadores e diplomatas, além de viagens internacionais oficiais.

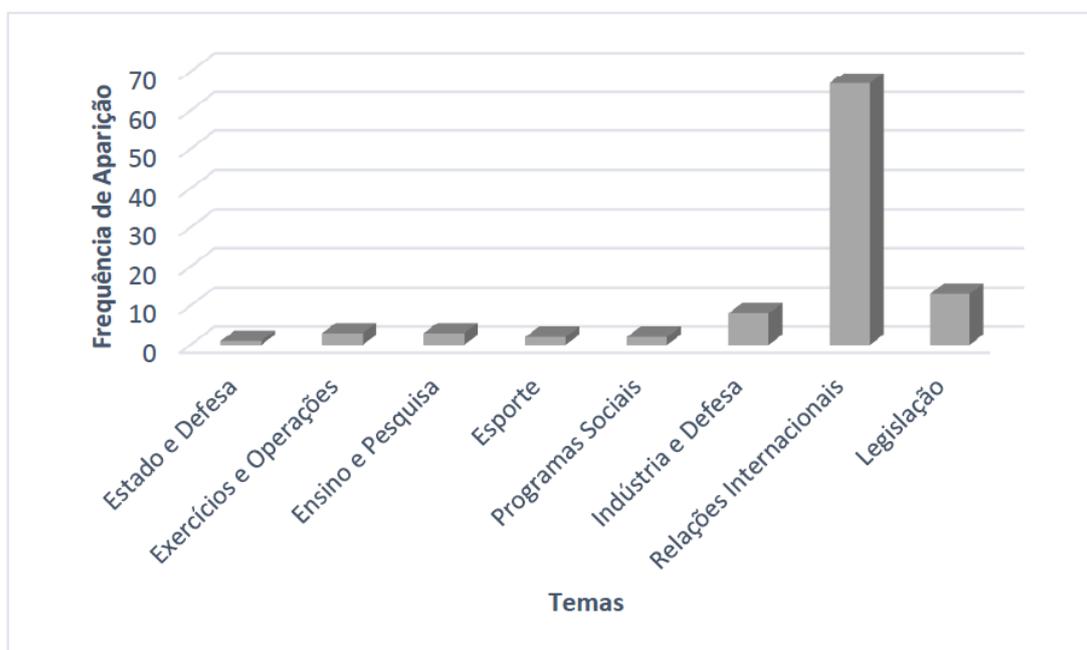
Como pode ser observado no gráfico, o segundo tema que recebeu atenção do ministro foi a Indústria de Defesa. Nesse aspecto, a agenda ministerial esteve composta por visitas aos parques de produção, tal como por reuniões com os líderes das empresas e fundações, entre elas a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) sobressai, contando com três encontros no período.

Estabeleceu contanto, também, com Helibras, Cia Brasileira de Cartuchos e Forjas Taurus, Associação das Indústrias Aeroespaciais, Companhia de Defesa Naval, Arko América Latina, Thales Alenia Space (TAS), Alvibras, Embraer, entre outras.

Em sequência na proporção de 10% os Programas Sociais e o Ensino e a Pesquisa adentram a agenda ministerial. No que tange aos Programas Sociais, destoou a quantidade de projetos e organizações para a região Nordeste do país, em especial, para Pernambuco. Entre elas: Operação Carro-Pipa, Transposição do Rio São Francisco, combate ao *aedes aegypti*, liberação orçamentária para as obras do campus de Santo Agostinho do Instituto Federal de Pernambuco, e reuniões no Conselho Estratégico Algomais Pernambuco Desafiado. Na linha de Ensino e Pesquisa, parcerias com a academia (ABED; CEBRI; UNB; Casa das Garças; ESG) tiveram destaque.

É importante mencionar que o conteúdo encontrado nos documentos, do Ministério e da Câmara, foi filtrado de forma a não apresentar nos gráficos as menções às Olimpíadas. Dado o período escolhido ser atípico, em virtude da ocorrência dos Jogos Olímpicos no país, a análise poderia ser descaracterizada por uma incidência muito alta dos Esportes. Contudo, contrariando a expectativa, o período apesar de contar com o lançamento da versão atualizada dos documentos de Defesa Nacional, em setembro de 2016, não teve alta frequência dessa temática em ambos poderes. O gráfico abaixo apresenta a recorrência dos temas nas matérias discutidas nas reuniões da CREDN.

Gráfico 2. Reuniões Deliberativas da CREDN



Fonte: Elaborado pela autora.

O primeiro tema com maior frequência de aparição foi, igualmente, as Relações Internacionais, contudo vale lembrar que a Comissão não trata exclusivamente de temáticas de defesa, sendo também responsável pelas relações exteriores do país, essa seria uma possível razão para o tema ocupar mais da metade da agenda. São diversos os acordos nas áreas de saúde, educação, cooperações técnicas, financeiras, tributárias, prestação de serviços que permeiam a agenda, nessa contagem estão, também, as missões de paz das forças armadas.

De forma distinta à agenda do ministro, o segundo tema priorizado pela Comissão foi a Legislação. Os deputados dedicaram atenção para discussões sobre o Código e o Processo Penal Militar e sobre a Reforma da Previdência dos Militares. Ademais, interessarem-se pela Indústria e Defesa, buscando mais informações através de visitas na Aramar, na Svenska Aroplan responsável pelo desenvolvimento do programa de satélites SISFRON e na Embraer, a qual produz o avião KC 390, grande projeto da aeronáutica brasileira.