



**Gabriela de Assumpção Nogueira**

**A construção do “problema” do Abuso e Exploração Sexual (SEA) na Organização das Nações Unidas (1998-2023): mudanças e continuidades no arcabouço discursivo**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Paula Drumond Rangel Campos

Rio de Janeiro

Abril de 2024



**Gabriela de Assumpção Nogueira**

**A construção do “problema” do Abuso e  
Exploração Sexual (SEA) na Organização  
das Nações Unidas (1998-2023):  
mudanças e continuidades no arcabouço  
discursivo**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-  
graduação em Relações Internacionais do Instituto de  
Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela  
Comissão Examinadora abaixo.

**Profa. Paula Drumond Rangel Campos**

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Profa. Máira Siman Gomes**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Profa. Flávia Guerra Cavalcanti**

Instituto de Relações Internacionais e Defesa – UFRJ

Rio de Janeiro, 25 de abril de 2024

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização do autor, do orientador e da universidade.

### **Gabriela de Assumpção Nogueira**

Graduou-se em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 2021.

#### Ficha Catalográfica

Nogueira, Gabriela de Assumpção

A construção do “problema” do Abuso e Exploração Sexual (SEA) na Organização das Nações Unidas (1998-2023) : mudanças e continuidades no arcabouço discursivo / Gabriela de Assumpção Nogueira ; orientadora: Paula Drumond Rangel Campos. – 2024.

183 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2024.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Abuso e Exploração Sexual (SEA). 3. Operações de paz. 4. Organização das Nações Unidas (ONU). 5. Abordagem individualizada. 6. Abordagem centrada na vítima. I. Campos, Paula Drumond Rangel. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

## Agradecimentos

À minha orientadora, Paula Drumond, sou grata pela inspiração e sabedoria compartilhadas. Seu apoio foi fundamental nesta jornada.

À Maíra Siman, membro da minha banca examinadora, pelas contribuições e atenção carinhosa que enriqueceram profundamente meu trabalho desde o projeto.

À Flavia Guerra, que foi minha orientadora durante a graduação na UFRJ e agora parte desta importante etapa como membro da banca, meu sincero agradecimento.

Aos demais professores do IRI/PUC-Rio, obrigada por todas as aulas, conversa e ensinamento e a todo o quadro de funcionários do Instituto e um carinho especial para Lia Gonzalez, por sua ajuda incansável e por tornar os processos burocráticos mais leves.

## Resumo

Nogueira, Gabriela de Assumpção. Campos, Paula Drumond Rangel (orientadora). **A construção do “problema” do Abuso e Exploração Sexual (SEA) na Organização das Nações Unidas (1998-2023): mudanças e continuidades no arcabouço discursivo**. Rio de Janeiro, 2024. 183p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação realiza uma análise de discurso sobre abuso e exploração sexual (SEA) em operações de paz das Nações Unidas (ONU) a partir de uma metodologia qualitativa dos documentos públicos da ONU. O objetivo central é examinar as formas de abordagem ao SEA, incluindo declarações e medidas da Organização. Discute-se, principalmente, a distinção entre a abordagem individualizada, que enfatiza políticas focadas na conduta individual de peacekeepers violadores, e a "nova" abordagem, institucionalizada pela Organização em 2017, denominada abordagem centrada na vítima. Diferente da anterior, o relatório que formaliza a nova abordagem busca adotar medidas que centralizam os direitos e experiências das vítimas e reconhece a necessidade de ações mais amplas para enfrentar a violência. A análise pós-estruturalista, inspirada na literatura de Michel Foucault, Carol Bacchi e Lene Hansen, permite avaliar a compreensão sobre o SEA nesses dois momentos e como as políticas da ONU foram remodeladas. Assim, apesar da aparente incompatibilidade, a análise da dissertação mostra que a relação entre as abordagens não é um processo de ruptura completa, mas de coexistência, em que o foco no perpetrador ainda é predominante.

## Palavras-chave

Abuso e Exploração Sexual (SEA); Operações de Paz; Organização das Nações Unidas (ONU); Abordagem Individualizada; Abordagem Centrada na Vítima; Análise Pós-Estruturalista.

## **Abstract**

Nogueira, Gabriela de Assumpção. Campos, Paula Drumond Rangel (advisor). **The Construction of the “Problem” of Sexual Exploitation and Abuse (SEA) at the United Nations (1998-2023): Changes and Continuities in the Discursive Framework.** Rio de Janeiro, 2024. 183p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation provides a discourse analysis of sexual exploitation and abuse (SEA) in United Nations (UN) peacekeeping operations, using a qualitative methodology of public UN documents. The central aim is to examine the approaches to SEA, including the Organization's statements and measures. It primarily discusses the distinction between the individualized approach, which emphasizes policies focused on the conduct of individual abusive peacekeepers, and the "new" approach institutionalized by the Organization in 2017, known as the victim-centered approach. Unlike its predecessor, the report formalizing the new approach seeks to adopt measures that center on the rights and experiences of victims and recognizes the need for broader actions to address violence. The post-structuralist analysis, inspired by the works of Michel Foucault, Carol Bacchi, and Lene Hansen, assesses the understanding of SEA in these two phases and how UN policies have been reshaped. Thus, despite apparent incompatibilities, the dissertation's analysis reveals that the relationship between the approaches is not one of complete rupture but of coexistence, with a continued predominance of the focus on perpetrators.

## **Keywords**

Sexual Exploitation and Abuse (SEA); Peacekeeping Operations; United Nations (UN); Individualized Approach; Victim-Centered Approach; Post-Structuralist Analysis.

## Sumário

1	Introdução: Apresentação do tema, justificativa e relevância do problema de pesquisa .....	13
1.1.	Pergunta de partida e hipótese .....	17
1.2.	Estratégia analítica, método e plano de trabalho .....	18
2	Revisão de literatura sobre SEA .....	22
2.1.	Redes de sociabilidade e economia sexual das Operações de Paz .....	22
2.2.	Masculinidades e feminilidades no SEA.....	31
2.3.	Pesquisa de métodos mistos nos casos de SEA .....	45
2.4.	Conclusão do capítulo .....	58
3	As lentes pós-estruturalistas de Lene Hansen e Carol Bacchi .....	59
3.1.	A base pós-estruturalista foucaultiana de Lene Hansen e Carol Bacchi .....	59
3.2.	Lentes foucaultianas de Lene Hansen: discurso, representação e identidade nas políticas de SEA.....	62
3.3.	Lentes foucaultianas de Carol Bacchi e a abordagem WPR .....	65
3.4.	A construção do problema do SEA: o problema individualizado e o problema multidimensional da violência.....	71
3.5.	Conclusão do capítulo .....	76
4	A abordagem individualizada: caminhos atravessados (1998-2017) ..	77
4.1.	Um breve panorama da abordagem individualizada .....	78
4.2.	Avaliação das políticas “Ten Rules” e “We Are United Nations” .....	87
4.3.	Políticas de não confraternização .....	92
4.4.	Principais medidas pré-abordagem centradas na vítima: a Resolução 2272 e Fundo Fiduciário (2016) .....	102
4.4.1.	O Fundo Fiduciário (2016).....	102
4.4.2.	A Resolução 2272 (2016).....	113
4.5.	Conclusão do capítulo .....	120
5	As políticas da abordagem centrada na vítima: caminhos de mudança? .....	124
5.1.	O relatório da abordagem centrada na vítima .....	126

5.2. As políticas da abordagem centrada na vítima.....	133
5.2.1. A coexistência das abordagens a partir da fala dos Secretários- Gerais.....	134
5.2.2. Medidas orientadas para políticas e estratégias .....	137
5.2.3. Ferramentas de Gestão e Dados .....	143
5.2.4. Iniciativas de Capacitação e Educação .....	156
5.2.5. Expansão Conceitual da Abordagem Centrada na Vítima: Reflexões sobre Direitos Humanos e SEA e a Conexão com Violência Sexual Relacionada e Assédio Sexual.....	158
5.3. Conclusão do capítulo .....	169
6 Conclusão .....	170
7 Referências bibliográficas .....	174

## **Lista de figuras**



Figura 1 - Página um do folheto do Ten Rules Code Of Personal Conduct For Blue Helmets.....	88
Figura 2 - Folheto We Are United Nations Peacekeepers .....	88
Figura 3 - Pôster da Campanha No Help For Sex, No Sex For Help!.....	99
Figura 4 - Cartão digitalizado da campanha No Excuse .....	157

## Lista de tabela

Tabela 1 - Diferentes formas de SEA e seus respectivos riscos .....	148
---	-----

## **Lista de abreviaturas e siglas**

BAI – Bureaux des Advocates Internationaux

CBN – Community-Based Complaint Mechanisms

Cedeao – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

CMTS – Case Management Tracking System

CPTM – Core Pre-deployment Training Materials

CRSV – Conflict-Related Sexual Violence

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DFS – Departamento de Apoio Logístico

DMSPC – Departamento de Apoio Operacional

DOS – Departamento de Apoio Operacional

DPKO – Departamento de Operações de Manutenção da Paz

DPPA – Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz das Nações Unidas

HIPPO – Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz

IRT – Equipe de Resposta Imediata

LGBTI – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero e Intersexo

MINUSCAH – Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana

MINUSMA – Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização no Mali

MINUSMA – Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização no Mali

MINUSTAH – Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti

MONUC – Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo

MoUs – Memorandos de Entendimento

MPS – Mulheres, Paz e Segurança

OIOS – Escritório de Serviços de Supervisão Interna da ONU

ONGs – Organizações não governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

Otan – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB – Produto Interno Bruto

PNAs – Planos de Ação Nacionais

PSEA – Prevenção da exploração e do abuso sexual

RDC – República Democrática do Congo

SEA – Abuso e Exploração Sexual

SIU – Unidade de Investigações Especiais

SOFA – Acordo do Status das Forças

SRC – Standing Review Committee

TCC – Países Contribuintes de Tropa

UA – União Africana

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNAMID – Missão de Paz Conjunta das Nações Unidas e da União Africana em Darfur

UNMIL – Missão das Nações Unidas na Libéria

UNMISS – Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul

VSRC – Violência sexual em conflitos recorrentes

WPR – What's the Problem Represented to be?

ZEEs – Zonas de Exportação Especial

## 1

**Introdução: Apresentação do tema, justificativa e relevância do problema de pesquisa**

Em 2017, a Organização das Nações Unidas (ONU) formalizou a abordagem centrada na vítima para lidar com casos de abuso e exploração sexual (SEA) em suas operações de paz. O SEA se refere às violências de cunho sexual perpetradas por agentes da ONU contra civis em zonas de conflito. Após quase 20 anos de tentativas de resposta a essa violência, a nova abordagem põe os direitos e experiências das vítimas como centrais na sua atuação. Até abril de 2024, já haviam sido registradas 24 denúncias, envolvendo tanto crianças quanto adultos; no entanto, especialistas alertam que esses números estão longe de refletir a realidade (Awori et al., 2013; Grady, 2016; Gray et al., 2021; Nordås; Rustad, 2013). Assim, esta dissertação tem como objetivo geral analisar as políticas da ONU em resposta ao SEA em suas operações de paz, com foco nos documentos e estratégias implementadas entre 1998 e 2023.

Diferentemente das premissas da abordagem centrada na vítima, há um consenso na literatura sobre SEA de que as respostas da ONU ao longo das últimas duas décadas se basearam em uma “abordagem individualizada”, embora essa não seja uma posição formalmente reconhecida pela Organização (Harrington, 2011; Ledgerwood, 1994; Simić, 2012; Searle; Westendorf, 2017; Westendorf, 2020). De acordo com essa interpretação, as políticas adotadas pela ONU focaram em tratar o SEA como uma questão de falha comportamental do peacekeeper violador. Ilustradas pela expressão “*few bad apples*”<sup>1</sup>, as políticas da ONU concentraram-se em treinamento, disciplina e monitoramento, tratando o indivíduo como uma exceção à norma, separando os peacekeepers “desviantes” dos “normais” (Searle, Westendorf, 2017, p. 383). No entanto, essa abordagem não considera adequadamente a complexidade do SEA, que resulta da interação de fatores locais, globais,

---

<sup>1</sup> “Few bad apples” é uma expressão utilizada para explicar o resultado de ações de alguns isolados se torna uma explicação em si, evitando interrogar sobre a relação com outros fatores e processos envolvidos. Para mais: Merger (2016) e Cohen (2017).

normativos e sistêmicos (Searle, Westendorf, 2017). Ao focar exclusivamente no perpetrador, a ONU obscurece mecanismos mais amplos de responsabilidade, perpetuando as falhas que busca corrigir (Searle, Westendorf, 2017; Alexandra, 2011; Harrington, 2011, 2021; Simić, 2009, 2012, 2014; Westendorf, 2018, 2020).

É nessa perspectiva que a resposta institucional acaba mascarando as diferentes configurações do SEA. A violência se manifesta de maneiras variadas, e a própria terminologia utilizada para descrever o SEA tenta capturar sua complexidade, destacando como diferentes formas de abuso e exploração podem ocorrer na interação entre agentes da ONU e a população local nas operações de paz. Conforme a definição da ONU, presente no Boletim de Tolerância Zero<sup>2</sup>:

**Sexual abuse** refers to actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions. **Sexual exploitation** is any actual or attempted abuse of position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially, or politically from the sexual exploitation of another. This includes acts such as transactional sex, solicitation of transactional sex and exploitative relationships (Agnu, 2003, p. 1, grifos nossos).

Essa sobreposição de violências do SEA também se reflete na maneira como seus efeitos não se limitam claramente ao tempo. O SEA pode ocorrer tanto durante o conflito quanto no pós-conflito, e o legado dos filhos resultantes de gravidezes do SEA, os “peacekeeper babies”, amplia o grupo de pessoas afetadas pelas operações de paz, ilustrando a necessidade de respostas institucionais integradas (Simić, 2012; O'brien, 2014; Vahedi et al., 2019; Westendorf, 2020). Outro ponto que complexifica o fenômeno é a interconexão entre o SEA e outras formas de violência, como a violência sexual relacionada ao conflito (VSRC). A relação entre essas violências foi documentada em contextos diferentes, como nos relatórios do Save The Children (2002; 2006), da própria ONU (Relatório Zeid, 2005; Relatório Independente da Assembleia Geral, 2016) e em pesquisas com a base de dados da Organização, nas operações de peacekeeping entre 1999 e 2010 (Awori et al., 2013; Nordås; Rustad, 2013).

A presença internacional reestrutura o espaço e as dinâmicas locais, podendo fomentar ou exacerbar outras formas de violência preexistentes (Jennings, 2015, 2019; Higate; Henry, 2004; Henry, 2012, 2013, 2017). Estudos mostraram

---

<sup>2</sup> Para mais, olhar capítulo IV.

também como a falta de compreensão dos fatores econômicos, sociais e políticos esteve relacionada com a ausência de medidas preventivas adequadas, como mecanismos de denúncia acessíveis e eficazes e a insuficiência de suporte psicológico e legal para as vítimas (Bureau Des Avocats Internationaux, N.D; Code Blue, 2021; Harrington, 2021, Jennings, 2015; 2019)<sup>3</sup>. Ao tratar o problema de forma desconectada de outras dimensões sociais, a abordagem individual falha em endereçar adequadamente o SEA.

Como mencionado anteriormente, em 2017 houve uma mudança significativa em termos analíticos das políticas de SEA e no posicionamento da ONU. A abordagem centrada na vítima marca uma mudança significativa e coloca as experiências e os direitos das vítimas no cerne das suas ações, com foco na dignidade e na assistência às vítimas de forma diferente da abordagem anterior, aponta-se expressamente o SEA como um problema multidimensional, destacando fatores e respostas que vão além da ênfase no violador. Do ponto de vista do diagnóstico, o relatório identifica explicitamente as desigualdades de gênero, o ambiente de vulnerabilidade em que ocorrem as operações de paz, as falhas organizacionais e a cultura de impunidade, além de uma postura mais reativa do que proativa por parte da ONU e dos Estados-membros (Agnu, 2017, p. 5-6).

Nessa perspectiva, o prognóstico da nova abordagem propõe ações mais coordenadas, propondo políticas que vão além da culpabilização de perpetradores e dando ênfase na assistência às vítimas; engajamento com parceiros externos, visando fortalecer a cooperação com parceiros externos e aprimorar a comunicação estratégica; mobilização e compromisso pessoal de alto nível, com destaque para o envolvimento direto e pessoal do Secretário-Geral (Agnu, 2017).

Mais do que uma mera formalização, o relatório da nova abordagem apresenta novas formas de enfrentar a violência e fornece uma estrutura conceitual e analítica diferente da abordagem anterior. Essas diferenças destacam a necessidade de refletir sobre a aparente incompatibilidade entre a abordagem individualizada e a centrada na vítima. A nova abordagem altera a compreensão do problema do SEA ao centralizar os esforços na vítima e ao expressar de forma clara as múltiplas causas do problema. Esse deslocamento gradual da responsabilização do indivíduo para outras entidades e dinâmicas sociais, incluindo a própria ONU, evidencia uma

---

<sup>3</sup> Para mais, olhar capítulo II, IV e V.

tentativa de abordar o SEA de forma mais abrangente e integrada. Na abordagem individualizada, algumas políticas e declarações da Organização visavam reconhecer e relacionar diferentes fatores, como evidenciado pelo Boletim de Tolerância Zero e outras declarações e esforços ao longo do tempo. No entanto, na análise das políticas, eles frequentemente aparecem reduzidos a um ou outro fator, mantendo-os desconectados entre si e dos processos sociais, políticos e econômicos mais amplos.

A concretização dos princípios da nova abordagem em políticas diferentes da abordagem anterior exige uma transformação profunda na atuação da Organização. A cultura de impunidade dentro da ONU, por exemplo, é uma das principais críticas ao histórico das estratégias da instituição e à persistência do SEA nas operações de paz. Nessa esteira, a responsabilidade atribuída aos Estados-membros é vista como uma tentativa de transferir responsabilidades, diluindo a percepção do SEA como um problema sistêmico (Harrington, 2011, 2021; Grady, 2010, 2016). Ainda se destaca que, embora a expansão institucional da ONU ao longo do tempo tenha fortalecido sua arquitetura para lidar com o SEA, também trouxe desafios adicionais, devido a medidas desalinhadas com a realidade operacional (OIOS, 2021).

Como evidenciado em diferentes missões, seja no contexto da abordagem individualizada ou centrada na vítima, relatórios revelaram inconsistências na implementação das políticas (Dahrendorf, 2006; OIOS, 2021). Esses documentos apontaram problemas como burocratização excessiva e fragmentação de responsabilidades, além de falta de clareza e credibilidade por parte dos agentes da ONU, evidenciando a necessidade de uma transformação mais profunda na estrutura e na cultura organizacional da instituição, além de um maior rigor na articulação de fatores que contribuem para o SEA.

Somado a isso, pesquisadores e a mídia têm criticado a repetição contínua de jargões nos códigos de conduta e questionado o impacto dos grupos diplomáticos, além do funcionamento das políticas voltadas a assuntos de paternidade e dos mecanismos de denúncia após a adoção da abordagem centrada na vítima (Code Blue Campaign, 2021; Harrington, 2011, 2021; O'Brien, 2014; Vahedi et al., 2019). Nessa perspectiva, a simplificação das respostas ao SEA, evidenciada por essas críticas, também reflete uma continuidade da abordagem individualizada, pois



negligencia como as operações de paz podem alterar as dinâmicas locais e exacerbar as vulnerabilidades existentes..

Um exemplo adicional da dificuldade em abordar o SEA de forma integrada é a sua exclusão frequente da agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS) e dos Planos de Ação Nacionais (PNAs) que tratam desta agenda, mesmo no contexto pós-2017 (Westendorf, 2018; Holvikivi, 2021). Essa situação dificulta a implementação de medidas de prevenção, denúncia e investigação para distintas violências de gênero, além de limitar possíveis meios de reparação e assistência. Anania (2022) discute como, diferentemente da VSRC, o SEA não é uma violência que é incluída em processos de justiça de transição, destacando o potencial perdido para ações integradas, devido às arquiteturas segmentadas.

Assim, embora a nova abordagem represente uma mudança analítica significativa, a atuação da ONU pode ainda não ter se desvencilhado completamente das premissas da abordagem individualizada. A persistência de respostas comuns às lógicas da abordagem individualizada nas políticas da ONU sugere desafios na sua implementação. A partir do problema de pesquisa apresentado, esta investigação discutirá a distinção entre as políticas sobre SEA nas abordagens individualizada e centrada na vítima, explorando as medidas formuladas em cada contexto e as diferentes formas de conceituação do problema da violência.

### 1.1.

#### **Pergunta de partida e hipótese**

Considerando a formulação de uma nova abordagem em 2017 para o problema do SEA no contexto das operações de paz da ONU, essa dissertação parte da seguinte pergunta de pesquisa: *Como a ONU construiu o problema do SEA ao longo dos anos e que tensões emergem da coexistência de duas abordagens para lidar com o SEA (abordagem individualizada e abordagem centrada na vítima?)*

A partir de uma análise das do corpo de documentos produzidos pela ONU em relação ao SEA entre 1998 e 2023, a hipótese é que a formulação de uma nova abordagem não indica a ruptura completa com a abordagem anterior e, ao contrário, mas de coexistência entre elas, revelando um conjunto de tensões implicadas nas políticas da ONU para lidar com a violência do SEA contemporaneamente.

Esta dissertação busca analisar, a partir de uma análise de discurso pós-estruturalista, a articulação conjunta de duas abordagens para o SEA dentro da ONU, no período de 1998 e 2023, enfatizando tanto como estas abordagens resultam de construções diferenciadas do problema do SEA, quanto os efeitos da coexistência das abordagens individualizada e centrada na vítima.

## 1.2.

### Estratégia analítica, método e plano de trabalho

Seguindo a própria biblioteca digital da ONU<sup>4</sup>, a seleção de fontes é feita com base nos materiais de SEA em operações de paz e somaram conjuntamente: relatórios, boletins; materiais relacionados como Fact Sheet; resoluções do CSNU; procedimentos de conduta; protocolos; campanhas de sensibilização; *legal frameworks*; *references* gerais; *UN Core Pre-Deployment Training Materials* (CPTM)<sup>5</sup>, *policies*<sup>6</sup>, *guidances*<sup>7</sup>; e Toolkit. O critério de seleção para esses documentos são: estar disponível *on-line* e ao público geral; e fazer menção ao SEA, de 1998 a dezembro de 2023. Outros documentos são selecionados quando servirem para contextualização ou fizerem referência ao objeto da dissertação, mesmo estes sendo relatórios oficiais da ONU, reportagens e comunicados à imprensa da ONU, resoluções da Assembleia Geral, transcrições de encontros entre as instâncias da ONU e outros manuais selecionados.

Os critérios expostos anteriormente sobre o material selecionado são adotados principalmente devido às limitações físicas. Isso se deve às restrições que perduraram durante e após a pandemia de COVID-19, ao custo financeiro das viagens para fora do Rio de Janeiro e à disponibilidade limitada de outros documentos que são acessíveis apenas a profissionais do quadro da ONU. Já o acesso digital a matérias, entrevistas e contatos na ONU também é restrito, especialmente no caso do DPKO

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://research.un.org/en/peacekeeping-community/resources>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

<sup>5</sup> Termo definido como: Generic, specialized and/or reinforcement training, and where appropriate, mission-specific peacekeeping training that is based on UN standards and takes place prior to actual deployment to a UN mission. Disponível em: <<https://research.un.org/en/peacekeeping-community/guidance>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

<sup>6</sup> Termo definido como “an articulation of institutional position on issue or activity. Compliance is mandatory”. Disponível em: <<https://research.un.org/en/peacekeeping-community/guidance>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

<sup>7</sup> Termo definido como: suggested courses of action on a specific issue. This can include manuals, handbooks, toolkits etc. Compliance is strongly recommended. Disponível em: <<https://research.un.org/en/peacekeeping-community/guidance>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

e DPPA, permitido apenas se o requerente tiver alguma relação institucional com a ONU ou com as operações de paz, que lhe faça ter um *login*. Outro apontamento sobre a seleção desses documentos é que, apesar de parecerem uma grande quantidade, parte deles não necessariamente são consistentes o suficiente para tecer análise que a dissertação buscou. Dessa maneira, essas escolhas foram tomadas no esforço de tornar a análise viável, juntamente com os propósitos e objetivos da pesquisa na adoção desses mecanismos.

Este trabalho adota uma abordagem pós-estruturalista foucaultiana, inspirada em Carol Bacchi (2016, 1999) e sua estratégia “What’s the Problem Represented to be?” (WPR) e em Lene Hansen (2006) sobre representação e identidade, um arcabouço teórico e analítico, explorado no capítulo III. Ambas as autoras, profundamente influenciadas pelas ideias de Michel Foucault, são utilizadas para examinar como os discursos moldam e remodelam percepções e políticas relacionadas ao SEA. A escolha dessa abordagem metodológica é permite não apenas compreender a violência como um problema construído e enfrentado nas operações de paz, mas também analisar os pressupostos e práticas que sustentam a resposta institucional ao SEA.

A partir dessas leituras, parte-se da premissa que o acesso ao que é “real” e a “realidade” é feito por meio da linguagem e das relações de poder. Nesse sentido, o poder e o conhecimento estão entrelaçados, pois o poder opera por meio do conhecimento, estabelecendo o que é considerado verdadeiro, legítimo e aceitável em determinado contexto, mantendo e reconfigurando as relações de poder. O conhecimento, construído por meio do discurso e da linguagem, é utilizado para legitimar, sustentar ou mesmo servir como forma de resistência e contestação às estruturas de poder. O poder determina quais ideias, teorias e perspectivas são autorizadas e legitimadas e quais são consideradas desviantes ou subversivas. Além de ser repressivo e proibitivo, o poder desempenha um papel produtivo fundamental na construção da realidade, como a constituição de objetos, sujeitos, lugares e problemas. Dessa maneira, em uma perspectiva pós-estruturalista, as políticas do SEA também não são consideradas categorias fixas e com essência, mas discursos constituídos por meio da linguagem e de relações de poder que produzem formas de compreensão sobre o que é o “SEA”, como ele é um problema e quais as formas de abordá-los pela ONU (Foucault, 1990; Bacchi; Goodwin, 2016; Hansen, 2006).

O arcabouço teórico de Hansen (2006) destaca a importância das representações de identidade na formulação e justificação da política externa. Nesta dissertação, inspiramo-nos em Hansen para adotar um enfoque particular nas políticas de SEA como representações da identidade institucional da ONU em relação à violência. Em vez de um estudo amplo sobre as formas de representação e identidade da Organização, concentramo-nos em como o arcabouço analítico revela as mudanças no discurso das abordagens. Nessa perspectiva, a transição de uma abordagem individualizada no perpetrador para a abordagem centrada na vítima reflete uma nova construção do problema do SEA e que altera as práticas institucionais. A representação do discurso, antes focada na culpabilização e responsabilização do perpetrador, passa a dar ênfase na proteção e direito das vítimas. Contudo, como exposto, o discurso tem uma natureza produtiva e instável, e as políticas podem não ser tão coesas ou consistentes quanto o relatório institucional da nova abordagem sugere.

Nessa conjuntura, a estratégia WPR de Bacchi ajuda a vislumbrar as formas operacionalizar a análise das políticas. A abordagem WPR é uma estratégia que demonstra como as políticas constroem problemas específicos e as formas como estes são enfrentados. Assim, ela oferece ferramentas para questionar e analisar como os “problemas” são “problematizados” em políticas governamentais. Essas ferramentas ajudam a tornar visíveis políticas que, de outra forma, poderiam ser vistas como neutras ou naturais. As políticas moldam a compreensão dos problemas que pretendem solucionar, o que gera a necessidade de examinar as premissas subjacentes e suposições que influenciam essas interpretações, possibilitando, assim, outras maneiras de abordá-los.

Assim, no que concerne ao plano de trabalho, os capítulos estão organizados da seguinte forma: após a Introdução, o capítulo seguinte apresentará uma revisão da literatura sobre SEA, destacando as produções acadêmicas e oferecendo uma apresentação geral do campo. Para isso, os autores foram agrupados em três eixos de investigação analíticos, organizados pela própria dissertação. Esses eixos foram delineados para destacar as principais semelhanças e diferenças nas abordagens teóricas e metodológicas que exploram o fenômeno do SEA, facilitando a compreensão das diferentes perspectivas e contribuições dentro do campo de estudo.

O terceiro capítulo aprofundará a estratégia analítica da dissertação, fundamentada nas produções de Bacchi (1999, 2012, 2016) e Hansen (2006) na análise das políticas de SEA. Por meio dessas perspectivas, será abordada a base teórica

foucaultiana que embasa as abordagens de Bacchi e Hansen. Nesse contexto, será demonstrado como essas autoras permitem compreender a construção discursiva do problema do SEA nas políticas da abordagem individualizada e da abordagem multidimensional, representada pela formalização da abordagem centrada na vítima pela ONU, e o contraste entre essas abordagens.

O segundo capítulo oferece uma visão mais aprofundada do problema e do objeto de pesquisa à luz das autoras mencionadas, preparando o terreno para que o terceiro e o quarto capítulos façam efetivamente a análise do material. O objetivo desses capítulos é apresentar as políticas associadas a essas abordagens e discutir como elas moldam a construção do problema do SEA. No terceiro capítulo, será traçado um breve panorama dos principais eventos e do conjunto de políticas que caracterizam a abordagem individualizada. Como a abordagem individualizada é lida num período maior do que a nova abordagem, não são todas as políticas entre 1998 e 2017 que foram contempladas, mas aquelas que evidenciaram mais claramente as lógicas da abordagem individualizada. A extensa quantidade de documentos desse período tornaria a análise excessivamente dispersa e, como exposto, é consenso na literatura sobre o SEA que a atuação da ONU é feita por uma abordagem individualizada com ênfase no perpetrador. Esses pontos permitem a seleção de políticas que melhor representam essa caracterização do período, garantindo uma análise mais focada e substancial.

Já no quarto capítulo, todas as políticas da abordagem centrada na vítima que foram encontradas digitalmente são contempladas, seguindo os critérios mencionados nos parágrafos anteriores. Com maior profundidade nas análises, o capítulo também buscará demonstrar como as políticas adotadas se aproximam de uma leitura multidimensional do SEA, conforme a abordagem alega ser o foco. Por fim, o capítulo de Conclusão retorna aos principais pontos levantados e com as conclusões das análises realizadas.

## **2**

### **Revisão de literatura sobre SEA**

Este capítulo dedica-se a uma revisão abrangente da literatura sobre o SEA, com foco particular nas explicações para a violência perpetrada por peacekeepers da ONU. Para estruturar essa revisão, foram identificados três eixos analíticos principais: as redes de sociabilidade e economia sexual das operações de paz, os conceitos de masculinidades, feminilidades e a militarização e a pesquisa de métodos mistos em SEA. Cada um desses eixos oferece um aprofundamento sobre o fenômeno do SEA, permitindo uma apresentação do campo, das diferentes interpretações e dos trabalhos existentes na literatura.

A apresentação da literatura revela como acadêmicos, organizações e a própria ONU abordam o SEA. Essas investigações evidenciam a diversidade na compreensão e interpretação do SEA, com cada estudo contribuindo para uma visão mais detalhada das suas causas e dinâmicas. A título de exemplo, algumas das complexidades do SEA incluem a definição do termo SEA; a inconsistência no treinamento contra a violência; a recorrência da exploração sexual de crianças; a diversidade dos comportamentos envolvidos; a participação de militares em missões de paz, civis da ONU, empreiteiros privados, trabalhadores humanitários e outros ligados às operações de paz; e a ineficácia das políticas para prevenir condutas sexuais inadequadas (Westendorf, 2017, 2020; Westendorf; Searle, 2018). Essas diferentes temáticas ilustram como o SEA ocorre em diferentes configurações, refletindo a complexidade do problema e a necessidade de abordagens mais integradas e eficazes.

#### **2.1.**

##### **Redes de sociabilidade e economia sexual das Operações de Paz**

A primeira grande temática abordada nas subseções refere-se à economia das operações de paz, analisada sob as perspectivas feminista e de gênero. A economia das operações de paz pode ser entendida como o conjunto de relações sociais, econômicas e financeiras envolvidas na implantação e na manutenção dessas operações

(Henry, 2015, 2019; Jennings, 2009, 2010, 2014, 2018; Jennings, Bøås, 2015). Examinar essas relações permite compreender como poder, desigualdades e expectativas sobre sexo e gênero estão entrelaçados na viabilização das operações, ajudando a elucidar as causas das violências associadas. Os textos selecionados nesta subseção oferecem diversas perspectivas sobre o tema, abordando análises em nível macro que exploram as relações socioeconômicas globais e como essas relações se desdobram em contextos cotidianos, através da observação e análise da vida social e econômica.

De acordo com Jennings (2014), a economia de operações de paz<sup>8</sup> pode ser um conceito empregado de duas maneiras:

The first is to describe and analyse a specific phenomenon and sets of relationships. The other, admittedly more contentious, is as a microcosm for the overall peacekeeping project. This has the corollary that observations pertaining to the peacekeeping economy give additional insight into the politics and practice of modern peacekeeping [...] (Jennings, 2014, p. 314).

O conceito se refere às atividades econômicas, formais e informais, que ocorrem devido à presença de peacekeepers nas operações da ONU. Esse é um momento em que a população local e os peacekeepers comercializam e oferecem serviços, implicando no aumento de interações em espaços informais que, eventualmente, se estendem e se desdobram para outras esferas da vida diária dessas pessoas.

Nessa perspectiva, alguns autores analisam os impactos que as operações de paz não somente nas obrigações formais dos mandatos e nas atividades prescritas, mas também no “cotidiano” (Henry, 2015; Henry, Higate, 2010, Jennings, 2013, 2018). Essa economia também inclui empregos e serviços fornecidos para funcionários de organizações internacionais, tais como a ONU e suas entidades, e de outras organizações não governamentais (ONGs). Além disso, ela também fornece oportunidades profissionais e financeiras tanto para empresários locais ou estrangeiros, proprietários de terras e elites políticas, assim como para pequenos

---

<sup>8</sup> Jennings informa que uma das primeiras aparições do termo “peacekeeping economies” vieram num relatório descritivo de Elisabeth Rehn e Ellen Johnson Sirleaf, no relatório de 2002, *Women, War, and Peace*. O segundo uso foi no artigo de Higate e Henry (2004), abordado na próxima seção. Segundo Jennings, Higate e Henry acrescentam um peso analítico ao termo ao aprofundarem as diversidades oportunidades de renda e sua conexão com as masculinidades militarizadas nas operações de paz (Jennings, 2018, p. 3).

empreendedores e profissionais liberais que ofertam serviços domésticos, de limpeza, no setor de construção civil, entre outros<sup>9</sup>. Como Jennings pontua:

[...] the peacekeeping economy refers to economic activity that either would not occur, or would occur at a much lower scale and rate of pay, without the international presence, of which a UN peacekeeping mission is a central componente (Jennings, 2014, p. 314).

Nesse sentido, Jennings (2018) expõe que, apesar do conceito poder ser usado para se referir apenas aos fluxos econômicos gerados dessas redes, ele pode ser visto de forma mais ampla. Este outro uso do conceito então diz respeito a uma rede social, econômica e política mais ampla e complexa, criada pela implementação e manutenção da missão, bem como aos efeitos que surgem dela, sejam eles imediatos ou tardios.

As economias das operações de paz moldam e direcionam o desenvolvimento econômico de formas específicas. Apesar da economia das operações funcionar em paralelo à economia local, elas estão imbrincadas. Segundo Jennings (2018, p.4), “this is why the peacekeeping economy can be understood as a concentration of the larger post-conflict political economy, rather than a distortion of it”. Desse modo, a economia das operações de paz pode gerar serviços caros e inacessíveis para as comunidades locais ou, então, voltados para um nicho específico de mercado de valor, como altos investimentos, financiamento de infraestrutura e desenvolvimento (Jennings, 2018).

Além disso, apesar de as operações de paz gerarem empregos, não é garantido que os trabalhadores locais ou das regiões vizinhas sejam beneficiados. Muitas vezes, esses trabalhadores podem acabar recebendo salários inferiores, com limitadas oportunidades de ascensão social (Jennings, 2014; Henry, 2015). Os batalhões das operações de paz podem ter acesso a recursos que a região pode não oferecer, o que cria oportunidades para relações de poder desiguais e comportamentos inadequados com a comunidade local (Higate; Henry, 2004; Jennings, 2009, 2014, 2015). É

---

<sup>9</sup> Conforme destaca Jennings (2019, p. 4), “Peacekeeping economies are most evident in urban areas where international personnel are most concentrated, as well as those places in rural areas where a military and/or civilian UN presence is located. In these places, the peacekeeping economy affects labor markets; the building or rehabilitation of infrastructure, including housing and office stock, airports and ports, and accommodation and leisure facilities; the cost-of-living, primarily in terms of housing, leisure activities, and certain goods and services; the built environment; and the way space is configured or controlled. In many cases, the peacekeeping economy also affects the banking system and availability of financial services” (Jennings, 2019, p. 1-2).



importante notar que, no contexto das pesquisas, os peacekeepers costumavam receber salários significativamente mais altos do que muitos dos grupos locais nas áreas das missões, embora essa diferença possa não refletir a realidade atual (Jennings, 2009, 2015; Henry, 2012, 2015).

De acordo com Jennings (2009, 2015, 2018), a criação, manutenção e desenvolvimento das infraestruturas e das redes das economias das operações de paz geram consequências tanto locais quanto globais, que perduram por anos. Essa rede facilita a expansão do tráfico humano e sexual, além de outras formas de exploração e violência<sup>10,11</sup>. Tais questões são também impulsionadas pelo militarismo e estão ligadas às redes de crime organizado. A infraestrutura das economias de operações de paz, especialmente nos espaços de “entretenimento”, fomenta a relação de “demanda e oferta” de atividades e violências exploratórias (Jennings, 2009, p. 9-10). Somado a isso, a literatura revela que, desde o início das operações de paz, o pessoal civil e militar tem sido tanto clientes e responsáveis pela prostituição local e nas redes de tráfico, quanto agressores de violência sexual, atuando como “participantes ativos”, além de casos documentados de tentativas de obstruir investigações (Harrington, 2005, 2011; Jennings, 2009). Adicionalmente, e crucial para essa perspectiva, a persistência das atividades sexuais e exploratórias não se deve apenas às infraestruturas envolvidas, mas também às condições socioeconômicas e culturais desenvolvidas durante e após as operações de paz (Jennings, 2009, 2014, 2015).

Para Jennings (2009, p. 15), os casos da Bósnia-Herzegovina e Kosovo mostram a “estreita interligação” das economias das operações de paz e da indústria do sexo, fornecendo exemplos de como os efeitos políticos, culturais e socioeconômicos são sentidos em toda a sociedade, inclusive interligando o local com o global pelas suas conexões, infraestruturas que promovem desde as atividades

---

<sup>10</sup> De acordo com Jennings (2009), que em algumas partes da sua análise ela especificamente usa o termo exploração sexual não porque deixa de levar em consideração os entrelaçamentos dos termos, mas porque, segundo a autora, o abuso sexual e outras formas de violência devem ser vistos primordialmente na perspectiva criminal, e não econômica. Nas palavras da autora: “This analysis largely leaves aside the issue of rape and sexual assault – not because these do not occur (although statistical and anecdotal evidence indicate that they occur more rarely than transactional sex in the international-allocal dynamic), but because they should be seen primarily from the criminal rather than economic perspective, even where there is a transactional element to the initiation of sexual contact. For UN statistics relating to sexual exploitation and abuse (including rape) by UN personnel, see United Nations (2005b, 2006, 2007, 2008) [...]” (Jennings, 2009, p. 7, nota de rodapé 12).

<sup>11</sup> Neste trabalho, a autora não usa uma definição para militarismo, mas utiliza uma nota de rodapé para o leitor fazer as conexões. Conforme Jennings (2009, p. 10), na nota de rodapé 18: “On the link between militarism and sex industries, see e.g. Enloe (1983, 1989); Truong (1990); Carter and Clift (2000); Leheny (1995); Whitworth (2004); Euler and Welzer-Lang (2000)”.

regulamentadas, como as de exploração e violência. Segundo Jennings (2009, p. 15), “The Bosnia and Kosovo cases show the tight interconnections between the peacekeeping economy and the sex industry – it is virtually impossible to separate the two [...]”.

No trabalho de Jennings (2009), *UN Peacekeeping Economies and Local Sex Industries: Connections and Implications*, a autora faz uma leitura, a partir de lentes de gênero, para explorar a economia das operações de paz e a interação com a indústria do sexo, examinando algumas das suas características, ramificações e impactos. Para Jennings, as economias são “altamente de gênero” e a “normalização” dessas economias e dos fatores que compõem essa rede permite que impactos, como o SEA, sejam negligenciados ou obscurecidos (Jennings, 2009, p. 2). Nesse sentido, destacar os pontos-chave trazidos pelas autoras pode ajudar a compreender como parte da literatura sobre economia das operações de paz dá sentido ao SEA, embora o foco dessas pesquisas esteja mais próximo da exploração sexual do que do abuso sexual.

Utilizamos parte do extenso trabalho de Jennings (2009, 2014, 2015, 2018) para ilustrar alguns dos pontos-chave nas produções sobre economia das operações de paz: o uso de infraestruturas e redes de conexão nas operações de paz e suas implicações em atividades sexuais, incluindo relações consensuais, sexo transacional e SEA (que abrange atividades exploratórias, tráfico sexual e prostituição forçada); o envolvimento de peacekeepers e outros atores internacionais, residentes e migrantes; a intersecção entre militarismo e redes de tráfico; o impacto da economia das operações de paz mesmo após o fim do mandato; a atuação de peacekeepers como clientes, perpetradores e exploradores, traficantes e/ou colaboradores<sup>12</sup>, e possibilidade de obstruir respostas à violência cometida; e construção de relações e redes de comércio baseadas em expectativas sobre sexo, sexualidade, identidades e papéis de gênero.

Portanto, as economias envolvem a disponibilidade de atividades sexuais de atores locais e migrantes com peacekeepers e outros atores internacionais. A experiência relatada sobre esses atores em Bósnia e no Kosovo, foi percebida por

---

<sup>12</sup> Aqui, o sentido do termo usado para “colaborador” foi de mostrar as formas indiretas de participação no tráfico humano e sexual, como aliciadores, ao persuadirem potenciais vítimas, transportadores, ao levarem e muitas vezes atravessarem fronteiras com as vítimas, explorador, como a pessoa que obtém os benefícios da exploração.

Jennings (2014), assim como na pesquisa de Henry (2004, 2012, 2015) na Libéria e na RDC. As transações sexuais são diversas, incluindo intercâmbios entre prostitutas e clientes, que podem constituir relações de longo prazo e imitar formatos de relacionamentos afetivos não transacionais, ou fazer parte das redes de turismo sexual. Jennings (2009, 2014) destaca que a relação entre prostituição e operações de paz varia em termos de formas de pagamento, tipos de transações, graus de vulnerabilidade e controle. Nesse prisma, há diversas “maneiras de organizar” a interação entre os locais e os peacekeepers (Jennings, 2009, p. 7, 2014).

Desde os casos na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo, as redes de prostituição estão ligadas a restaurantes de alto nível, bares, clubes, hotéis e bordéis, facilitando as transações sexuais na economia das operações de paz. Segundo Jennings (2018, p. 5, 2014), os serviços e empresas sabem que os peacekeepers não estão acompanhados de familiares, como cônjuges, parceiros ou filhos, e, nessa perspectiva, “there is not the counterweight of ‘family-friendly’ entertainment, of nannies and child-minders, international schools, health, and other services found in expatriate-heavy, non-peacekeeping locales”. Em outra citação, a autora afirma que “[...] The majority are men. Many are single; others are ‘single for the mission’. They are well paid. And they are mostly foreigners” (Jennings, 2014, p. 314). Nessa esteira, não apenas os peacekeepers estão desacompanhados, mas os serviços oferecidos também são moldados pelas expectativas de sexo e gênero sobre essas interações.

Jennings (2018) e outros autores, como Henry (2015), Higate e Henry (2004) na Libéria e na RDC, e King et al. (2020) no Haiti, relatam que, para serviços de prostituição, os peacekeepers preferem pontos de encontro que sejam ocultos e discretos ou em espaços privados, indicando a diversidade e ocasiões que ocorrem essas atividades sexuais, sejam de SEA ou consensuais. Um entrevistado de determinada comunidade haitiana sobre peacekeepers confirmou a necessidade de discrição nas atividades sexuais e exploratórias dos peacekeepers da MINUSTAH no seu relato, em King et al. (2020, p. 14):

They sleep during the day because they know they are not supposed to spend the night out, they spend the night in their base. However, during the day, when they have time, they sleep with women, they sleep with young women in the wood.

Outro ponto observado na economia das operações de paz são as formas de contratação entre os peacekeepers e a população local. Jennings (2014) encontrou

semelhanças no comportamento dos peacekeepers em relação à contratação de serviços locais na Libéria e na RDC (República Democrática do Congo). Em ambos os contextos, observou-se uma divisão sexual do trabalho, com mulheres predominantemente realizando tarefas domésticas e homens atuando na segurança privada. Essas contratações, frequentemente informais e sem regulamentação, ocorrem na esfera privada dos lares. Nos depoimentos dos peacekeepers, eles frequentemente expressavam desconfiança e desconforto, temendo roubos ou furtos, ao mesmo tempo que viam os trabalhadores locais como "sortudos" por serem empregados agentes internacionais, em comparação aos empregadores locais (Jennings, 2014, p. 317-318). A ONU, nesse contexto, não oferece diretrizes oficiais para a contratação ou remuneração desses serviços, o que resulta em uma precariedade que dificulta a ação frente a abusos ou exploração e impacta as formas de denúncia (Jennings, 2014).

Henry (2013) complementa essa análise ao discutir as incoerências entre a postura institucional da ONU e a realidade da exploração sexual e outras formas de trabalho. Para a autora, enquanto a ONU proíbe explicitamente a exploração sexual, outras práticas laborais contratadas por peacekeepers, como trabalho doméstico em condições precárias ou a contratação de menores de idade, são ignoradas. Para Henry, a ONU diminui a agência das mulheres envolvidas, tratando-as como vítimas passivas, enquanto outras formas de exploração laboral permanecem desconsideradas.

De uma perspectiva mais macro, as economias das operações de paz também podem ser compreendidas como uma manifestação da ordem neoliberal, profundamente sexualizada e enraizada em estruturas de poder coloniais. De acordo com Agathangelou e Ling (2003, p. 140),

Only systematic constructions of identity at a macro-structural level could allow such blatant asymmetries in profits and exploitation to be tolerated, maintained, and perpetuated.

No artigo "*Sex Industries*": *Sex Trafficking, UN Peacekeeping, and the Neo-Liberal World Order*, Anna M. Agathangelou e L.H.M. Ling discutem como o tráfico sexual está intrinsecamente ligado às dinâmicas raciais e de gênero da ordem mundial neoliberal. O artigo está em sintonia com o conceito das economias de operações de paz apresentado ao demonstrar os vários eixos que sustentam o tráfico

sexual e, conseqüentemente, o SEA. Além disso, como no trecho citado anteriormente, as autoras destacam o papel ativo dos peacekeepers da ONU em alimentar essas indústrias que desencadeiam essas violências. As autoras acrescentam ao debate ao darem mais profundidade ao papel da ordem mundial neoliberal e do legado colonial, em que a raça e colonialidade tinham não tinham sido trabalhados com mais profundidade nos trabalhos até então apresentados.

Agathangelou e Ling argumentam que a ordem mundial neoliberal, sustentada por um legado colonial, criou um mercado global que perpetua o tráfico sexual e violências como o SEA. Segundo as autoras, a ordem neoliberal global é caracterizada pela globalização econômica e expansão do livre comércio, centrando-se em países com grandes desigualdades socioeconômicas, onde as operações de paz são frequentemente implementadas (Agathangelou; Ling, 2003, p. 136-137). As autoras introduzem o conceito de "indústrias do desejo" para descrever como a ordem neoliberal manipula o consumo, apresentando-o como uma escolha individual, quando, na verdade, é moldado por um sistema maior<sup>13</sup> que normaliza o racismo, o sexismo e o neocolonialismo, operando através de agentes da globalização neoliberal (Agathangelou; Ling, 2003, p. 136).

Para Agathangelou e Ling, as operações de paz se encaixam perfeitamente nessa ordem, ao “encapsular” e “reenquadrar” as relações de poder colonial, a mercantilização neoliberal e a militarização econômica: “Peacekeeping encapsulates and reframes this global political economy of colonial power relations, neoliberal marketization, and economic militarization” (Agathangelou; Ling, 2003, p. 139). Nessa esteira, o tráfico sexual pelos peacekeepers exemplifica as “indústrias de desejo”, sendo um fenômeno global que lucra com a mercantilização do corpo e do trabalho, estruturado em termos de raça e gênero, e apoiado por forças como a militarização, a família e o Estado. Neste contexto, o tráfico e o SEA são violências que já existiam e foram intensificadas com as políticas da ordem neoliberal, por

---

<sup>13</sup> Para as autoras, esse sistema funciona a partir de três modelos: “Desire industries do so through three confluences: 1) products and people are interchangeable, 2) private consumption serves a public good, and 3) corporate efficiency requires the commodification and (re)colonization of ‘third-world’ labor, generally, and women, specifically.”<sup>24</sup> Enquanto os agentes citados como exemplos incluem “[...] e.g. multinational corporations, the media, and the developmental state—herald ‘consumption’ as a guarantor of ‘freedom’ and ‘democracy.’<sup>27</sup>” (Agathangelou; Ling, 2003, p. 136).

conta do colonialismo e com imperialismo ocidental, que deixaram um legado de racialização e sexualização de grupos marginalizados<sup>14</sup>.

Segundo as autoras, a exploração, especialmente a feminina, acontece tanto por meio do sacrifício e do corpo de gerações de mulheres ao redor do mundo, e, sobretudo, da mão de obra do “terceiro mundo”: “That this is only accomplished through direct, bodily sacrifice by generations of women around the world underscores the race-gender-class hierarchies that constitute the neo-liberal world order” (Agathangelou; Ling, 2003, p. 138). Além disso, essa exploração é justificada pela família e pelo Estado patriarcais<sup>15</sup>, em nome de elementos como tradição, religião, desenvolvimento e direito. Quando ameaçadas, essas justificativas e as formas de exploração são passíveis de serem reinventadas, por meio de estratégias da globalização neoliberal<sup>16</sup> (Agathangelou; Ling, 2003, p. 137).

Outra dimensão crucial no entendimento do tráfico sexual e, consequentemente, do SEA é a militarização, que as autoras descrevem como um dos eixos centrais dessa ordenação, sustentando as políticas neoliberais por meio de uma natureza de gênero e racial. De acordo com Agathangelou e Ling (2003, p. 138), “Military militarization pivots this racialized, gendered world ordering. Not only does it back capitalist patriarchy in world-order with technical muscle, but militarization also rewards its participants and advocates.” As autoras citam exemplos como as negociações entre governos sobre a prostituição perto das bases militares como parte de política externa durante guerras, o uso da arquitetura militar para estabilizar regiões e proteger investimentos multinacionais, e, de modo geral, o extenso apoio à expansão das relações capitalistas na exploração do corpo e do trabalho. Um exemplo mencionado é o da Ciudad Juarez, onde camponeses foram deslocados pela militarização da fronteira EUA-México para áreas chamadas de Zonas de Exportação

---

<sup>14</sup> As autoras utilizam a expressão da seguinte maneira: “In conventional development theory, fusing race with sex comes from an older and widely naturalized understanding of colonialism and patriarchy.<sup>31</sup> Nearly five centuries of Western colonialism and imperialism have left us with two, interrelated legacies: a militarized enrichment of the ‘haves’ by the ‘have-nots’<sup>32</sup> and a racialization-cum-sexualization of the Other.<sup>33</sup>” (Agathangelou; Ling, 2003, p. 137).

<sup>15</sup> De acordo com as autoras: “One rationale overrode all objections: the patriarchal family/state must be saved from personal or national debt. That this is only accomplished through direct, bodily sacrifice by generations of women around the world underscores the race-gender-class hierarchies that constitute the neo-liberal world order” (Agathangelou; Ling, 2003, p. 137-138).

<sup>16</sup> Para as autoras, o mercado supera a política, como um exemplo citado no texto, a globalização neoliberal transformou símbolos da América Latina como forma de hegemonia dos Estados Unidos, em cadeias de lojas de roupas de sucesso. Após serem criticados, as elites patriarcais locais se desculparam pela sua exploração dos “Outros” nacionais. Um exemplo citado é a da figura de Carmem Miranda.

Especial (ZEEs), e o Estado falhou na proteção e investigação dos casos das mulheres que estavam sendo mortas e violentadas na região.

Em suma, a análise da economia das operações de paz sob uma perspectiva feminista e/ou de gênero revela as complexas interações entre peacekeepers e populações locais, evidenciando como essas operações podem perpetuar e intensificar as desigualdades de poder, gênero e sexualidade. A literatura abordada demonstra que as economias das operações de paz, longe de serem meramente funcionais ou auxiliares às missões, se entrelaçam profundamente com práticas de exploração, tráfico sexual e outras formas de violência. Além disso, essas economias frequentemente reproduzem estruturas socioeconômicas e culturais que facilitam a persistência de comportamentos abusivos e exploratórios, muitas vezes ocultos nas dinâmicas cotidianas e nas infraestruturas locais. Assim, é crucial considerar como as economias das operações de paz não apenas refletem, mas também moldam as realidades locais, contribuindo para a continuidade das práticas de SEA, ao mesmo tempo que desafiam as respostas institucionais tradicionais.

## **2.2. Masculinidades e feminilidades no SEA**

Um dos trabalhos mais influentes na pesquisa em masculinidades é de R.W. Connell, que argumenta que a masculinidade é uma prática social que varia em espaço e tempo. Enquanto prática social, as masculinidades podem assumir diferentes formas, o que permite explicar a mudança das masculinidades ao longo do tempo e a continuação do domínio masculino. O autor expõe quatro formas de masculinidades que se relacionam de maneira distinta: hegemonia, subordinação, cumplicidade e marginalização. A primeira, a masculinidade hegemônica, está associada à forma mais celebrada de masculinidade, incorporada em uma ordem de gênero<sup>17</sup>. O reconhecimento desses distintos formatos está atrelado a como essas masculinidades se combinam com outras formas de poder e estão associadas ao seu contexto social. Desse modo, estando associadas a outras identidades e hierarquias, as

---

<sup>17</sup> O texto referente é uma reformulação do conceito de masculinidade hegemônica de Connell, que, juntamente com James W. Messerschmidt, a autora delinea alguns pontos principais de revisão ao tratamento do conceito. Dentre elas: um modelo mais complexo de hierarquia de gênero na relação com masculinidades. Isto é, evidenciando o condicionamento mútuo das dinâmicas de gênero e de outras sociais, que enfatiza a agência de grupos subordinados tanto quanto o poder de grupos dominantes.

masculinidades têm um caráter múltiplo e não ocupam invariavelmente um lugar de superioridade, já que a masculinidade hegemônica favorece grupos específicos, autorizando determinadas identidades e condenando outras.

Militarized masculinity, at its most basic level, refers to assertion that traits stereotypically associated with masculinity can be acquired and proven through military service or action, and combat in particular. When state and military leaders aim to display strength through the use or hope to recruit male citizens through appeals to their masculine identity, they are relying on and reproducing militarized masculinity (Eichler, 2014, p. 81).

Porém, então, do que se tratam as masculinidades militarizadas? Enloe (1986, 2000) é considerada uma das pioneiras a destacar o processo de socialização nos espaços militarizados, em vez de pensar militarismo estritamente como ideologia (Stavrianakis; Stern, 2018). Nessa perspectiva, é defendido que as instituições militares são tanto locais de produção de cultura militar quanto de papéis de gênero. Nessa esteira, o conceito seria uma forma específica de masculinidade que é produzida *pelo e no* militarismo (Enloe, 1983, 2000). A autora salienta que, ao pensar na relação entre militarismo e gênero, é preciso reconhecer a forma como ele se baseia, reproduz e justifica dinâmicas hierárquicas de gênero. Essas dinâmicas não estão apenas no Estado ou na guerra, como é geralmente apontado, mas também em vias mais amplas da sociedade e da vida cotidiana.

Isso ocorre porque as instituições militares estruturam e organizam as experiências de gênero dos seus participantes, e essas implicações se estendem além dos limites temporais e espaciais. Mesmo considerando as múltiplas masculinidades dentro das forças militares, no entanto, a “hegemonia do modelo guerreiro” é uma das principais razões pelas quais os homens são pressionados a se conformar com essa forma de masculinidade (Ducanson, 2009, p. 65). Nesse prisma, entende-se que o militarismo é um processo bem-sucedido porque as masculinidades e as feminilidades foram bem-sucedidas na militarização (Eichler, 2018, p. 160).

Grande parte das discussões sobre como as masculinidades e feminilidades atuam em cenários militares leva em conta que, para serem bem-sucedidas, é preciso ter claro que o militarismo e as forças armadas *dependem* de construções de identidade de gênero, tanto dentro como fora dos círculos militares. Ademais, e, fundamentalmente, essas construções de gênero acompanham as mudanças da sociedade e da tecnologia, o que ajuda a mascarar essa dependência (Enloe, 1983, 2000). Conforme Enloe:



Ignore gender - the social constructions of ‘femininity’ and ‘masculinity’ and the relations between them - and it becomes impossible adequately to explain how military forces have managed to capture and control so much of society's imagination and resources (Enloe, 1986, p. 2012).

A adaptação das instituições militares e do militarismo não é perfeita e levanta muitos questionamentos dentro e fora das forças armadas, seja individualmente ou em grupo, gerando, por exemplo, protestos de maior ou menor porte, reverberações na mídia e criação de novas legislações e padrões de comportamento das instituições. Isso garante que a masculinidade militarizada seja capaz de se adaptar às demandas sociais que surgem a cada contexto e tempo. O esforço para que novas políticas nas forças armadas acompanhem essas mudanças são maneiras de assegurar aos militares e aos seus aliados que eles podem contar com o funcionamento da ordem patriarcal. Nesse processo, garante-se assim a manutenção dessas instituições na esfera social.

Desse modo, em função do militarismo, os papéis de gênero precisam ser reforçados. É preciso tanto que haja o soldado masculinizado, como também as mães, esposas leais, prostitutas, operárias, enfermeiras e mulheres soldados (Enloe, 1983, 2000). Pesquisas feministas, de gênero e pós-coloniais também apontam como as práticas de segurança articulam a construção de um “eu” e de um “outro”, podendo esse “eu” masculino ser ampliado para qualquer traço fora da cis heteronormatividade branca ocidental, expandindo para aspectos “ethnic or racial groups, gay men and lesbians, or women” (Whitworth, 2004, p. 162; Henry, 2013, 2015, 2017). Dessa maneira, no caso das operações de paz, Enloe (2000, p. 101) expressa que “there is nothing inherent in [PKOs] that makes soldiers immune to the sort of sexism that has fuelled military prostitution in wartime and peacetime”.

As produções de masculinidade militarizada expandiram seus usos para contemplar temas além da guerra e das forças armadas estatais e nacionais, utilizando o conceito em outros contextos. Esse não parece ser um resultado surpreendente, uma vez que a relação entre militarismo e gênero é apresentada como uma relação que se estende para outras esferas da sociedade. Este então não é apenas o caso das operações de paz, mas também da pesquisa do setor de segurança pública e privada, que inclusive também podem estar presente nas operações de paz, apesar das pesquisas serem escassas (Henry, 2015; Higate; Henry, 2004; Higate, 2012).

É nessa perspectiva que Whitworth (2004) mostra como as masculinidades militarizadas podem ser compreendidas especificamente na produção de SEA. A autora aponta que as forças armadas são uma organização que objetivam criar guerreiros preparados para “matar e morrer” pelo Estado ao construir militares para “destruir outras pessoas” (Whitworth, 2004, p. 150). A autora argumenta que o processo de constituição do militar envolve não apenas a aquisição de habilidades e atitudes específicas, mas também um conjunto abrangente de normas, vestuário, sistema judicial, direitos e deveres que perpetuam uma cultura profundamente misógina, racista e homofóbica.

Nas operações de paz, as masculinidades militarizadas são construídas no processo de formação desse recruta, em que é preciso ensinar *primeiro* a sua masculinidade e *segundo* em como ser militar (Whitworth, 2004, p. 166). Nesse argumento, as políticas de inclusão de “outros” nas forças armadas dificultam esse processo, porque desestabilizam a construção do militar nos termos desse “eu”, já que a presença desses outros é conflitante com uma forma com que essas a linguagem e as práticas são feitas nessas instituições. Dessa forma: “The presence of the ‘other’ makes the strategies of recruitment, basic training, and the inculeation of an appropriate militarized masculinity all the more difficult to accomplish [...]” (Whitworth, 2004, p. 162).

Ademais, a pessoa militar que ingressa na instituição também tem como base uma promessa de um mundo dominado por indivíduos semelhantes a esse “eu” hipermasculinizado, em que a sua superioridade não será questionada e seu modo de vida agressivo e violento será celebrado pelos demais (Whitworth, 2004, p. 171). Contudo, a autora aponta que este é um processo incompleto e contínuo, mas de uma forma diferente de Enloe. Para Whitworth, essa masculinidade militarizada é construída apenas em cima de expectativas que nunca conseguem ser plenamente atingidas e que, então, precisam ser constantemente confirmadas e reforçadas pela linguagem utilizada e pelas práticas. Assim, evidentemente, há uma enorme discrepância entre os mitos e promessas associados à masculinidade militarizada, por um lado, e, por outro, as condições reais da vida desses indivíduos (Whitworth, 2004, p. 166). A manifestação de dor, medo e dúvida são exemplos de sentimentos que fazem esses militares sentirem também que falharam no processo de “killing the woman in them” (Whitworth, 2004, p. 172). Quando esses traços de feminilidade

reemergem, a autora defende que diferentes reações podem surgir, como fúria, hostilidade, violência, isolamento (Whitworth, 2004, p. 167).

É nesse processo que a autora percebe como o SEA, enquanto fenômeno social de violência, é produzido e perpetuado pela contínua socialização e frustração desses combatentes nesses espaços militares, em relação a esse alcance de uma masculinidade inatingível. Nesse sentido, não somente a constituição desse soldado tem consequências para os locais das operações de paz. Também, é notado como isso os afeta nos espaços domésticos privados e dentro das próprias instituições.

[...] the high rates of domestic violence recorded within military communities; and incidence of post-traumatic stress disorder and, importantly, militaries reactions to PTSD in soldiers who fail to live up to military ideals (Whitworth, 2004, p. 172).

Essas produções, então, contribuem com a literatura sobre SEA, discutindo masculinidades militarizadas como um conceito-chave na análise dessas condutas de *peacekeepers*.

Porém, há distinções na forma como o conceito de masculinidades militarizadas é abordado nos estudos de SEA. Paul Higate (2007), no capítulo “*Peacekeepers, Masculinities, and Sexual Exploitation*”, analisa o uso do conceito e discute a necessidade de considerar uma “maior constelação de forças sociais e/ou estruturais encontradas no terreno” (Higate, 2007, p. 101). Essa é uma das primeiras discussões sobre como as masculinidades militarizadas estão diretamente ligadas ao SEA em operações de paz. Anteriormente, no artigo coautorado com Marsha Henry, “*Engendering (In)security in Peace Support Operations*” (2004), Higate e Henry citam trabalhos de Sherene Razack e Sandra Whitworth (2004) para ilustrar como as masculinidades se relacionam com ideologias nacionais: “For example, one important factor that shapes and influences peacekeeping masculinities is the power of national ideologies (Razack, 2004; Whitworth, 1998, 2004)” (Higate; Henry, 2004). No artigo de 2007, também há uma nota de rodapé recomendando a obra de Razack para uma análise mais detalhada do SEA, com foco na interseção de raça, etnia e contexto cultural. No entanto, Higate chama a atenção para um problema significativo: a tendência de homogeneizar as categorias e experiências dos *peacekeepers* homens, o que pode limitar a compreensão das diferentes formas de manifestação do SEA. Sobre a homogenização, Higate descreve melhor como:

[...] there remains a tendency for other analysts of sexual exploitation perpetrated by peacekeepers to reify and homogenize the category of military masculinities in their attempt to explain these and other, quite different activities (Higate, 2007, p. 102).

De forma semelhante à colocada por Razack (2004) e Whitworth (2004), para Higate (2007), a socialização anterior dos peacekeepers pode estar cheia de tensões, o que se desdobra em formas agressivas, instrumentais e brutas, enquanto, exigem e advogam por valores imparciais, sensíveis e empáticos aos seus peacekeepers.

Contudo, para o autor, é crucial considerar que os peacekeepers não são um grupo homogêneo, pois as culturas militares criam e moldam uma complexa e matizada prática de soldado (Higate; 2007, p. 484). Portanto, “When masculinity is understood as diverse and complex, male peacekeepers – as military men – can no longer be seen as a homogeneous group” (Higate; 2007, p. 484). Para Higate (2007), nas produções de Razack e Whitworth, a constituição de masculinidades militarizadas é “uma força causal tão grande” que tende a os tornar “autômatos irrefletidos”, abrindo espaço para compreender a exploração sexual como uma violência na qual os peacekeepers não têm agência dentro das suas circunstâncias (Higate, 2007, p. 102).

Segundo Higate, a construção de agência no conceito de masculinidades militarizadas é reduzida e deveria ser articulada também com a diversidade das práticas sociais, identidade e o contexto estrutura (Higate, 2007, p. 102-103). É nessa perspectiva que Higate argumenta que o trabalho de masculinidades militarizadas pode se aproximar da leitura sobre o comportamento de peacekeepers e do SEA como parte de desejos biológicos de uma natureza essencialista.

Em 2003, Higate realizou um estudo empírico em duas operações de paz, na República Democrática do Congo (RDC) e em Serra Leoa<sup>18</sup>, o que resultou nas publicações mencionadas do capítulo do autor em Higate (2007) e no artigo com Marsha Henry (2004). Conforme as análises dos autores, a partir de entrevistas feitas em campo por Higate, o trabalho foi um dos primeiros a lançar luz sobre percepções das interações feitas entre peacekeepers homens e mulheres e meninas

---

<sup>18</sup> Para mais, ver: HIGATE, Paul. Gender and peacekeeping. Case studies: the Democratic Republic of the Congo and Sierra Leone. Institute for Security Studies Monographs, v. 2004, n. 91, p. 65, 2004.

locais<sup>19</sup>. Um dos principais objetivos desses trabalhos foi aprofundar como esses peacekeepers compreendiam e configuravam suas masculinidades, dando sentido a violência do SEA e, mais especificamente, a exploração sexual e a transição comercial sexual. Segundo os autores, por meio dos relatos, foi possível notar que os discursos demonstravam mais complexidade e diversidade de como eles configuravam as suas masculinidades, afastando-se de a crítica presente nos trabalhos citados anteriores sobre o conceito de masculinidades militarizadas não levarem em conta o contexto socioeconômico e de gênero e a agência dos peacekeepers em responder a esses eventos.

Higate comenta que o “mundo do peacekeeper-perpetrador” é mais complexo, mas seu estudo evidenciava pontos fundamentais sobre as atividades e violências sexuais e, dessa forma, poderia fornecer uma “estrutura explicativa mais persuasiva” (Higate, 2007, p. 103). Com base no trabalho de Connell, Higate considera que a expressão “social masculinities” oferece uma resposta melhor que “masculinidades militarizadas”, por destacar que por mais que as masculinidades tenham formas particulares, elas também se intersectam com outros cenários e relações de poder e opressão:

Attention now turns to a broadening of the context in which the exercise of gendered power relations in other settings speaks more widely not to military but rather to an oppressive expression of what is termed *social masculinities* (Higate, 2007, p. 109, grifo no original).

No seu trabalho, Higate identificou dois enquadramentos nas entrevistas coletadas. O primeiro e dominante referia-se a uma interação entre peacekeeper e mulheres e meninas como uma relação de aparente paridade entre eles, sem reflexo sobre disparidade socioeconômica ou poder entre os sujeitos, somado um entendimento das atividades e violências sexuais como uma suposta troca mutuamente

---

<sup>19</sup>No estudo feito por Higate, em 2003, teve como foco as transações comerciais e a exploração sexual em mulheres e meninas, e não pessoas de outros gêneros, além dos entrevistados incluírem também pessoas locais e de organização da sociedade civil, não apenas peacekeepers que fossem homens. Além disso, Higate no trabalho de 2007 menciona que, apesar dos autores usarem o termo “local women” durante os trabalhos, a categoria também incluiu deslocados internos, o que não significa que são pessoas oriundas daquela região. Para mais, ver nota de rodapé número 1 (Higate, 2007, p. 114). Porém, não foi dito alguma explicação dessa a mais no artigo com Marsha Henry. Adicionalmente, a relação explorada no trabalho de Higate e Henry (2004) é entre peacekeepers militares homens e mulheres e meninas locais. A inclusão de entrevistas com algumas mulheres locais ou com organizações de mulheres não significa que o estudo se concentrou em como as mulheres locais constroem essas percepções e experiências. Para mais, ver: Higate e Henry (2004), página 483 e nota de rodapé número sete e Higate (2007), nota de rodapé número dois.

reconhecida. Nesse primeiro enquadramento, o desejo sexual biológico masculino era equacionado com um suposto “entusiasmo”, por vezes “predatório”, por parte das mulheres e meninas na troca de bens ou sexo (Higate, 2007, p. 107). O segundo enquadramento trazido trouxe ainda menos uma ideia de feminilidade e passividade por parte de mulheres e meninas locais. A ideia era de as interações não eram ou poderiam ser vazias de interesse, uma vez que, em alguns episódios, havia espaço para negociação. A recusa ou o aceite na dimensão financeira da atividade era uma forma de mostrar essa intenção, mesmo quando o bem desejado era uma forma de obter proteção, assistência, alimentos e outros artigos não alimentares (Higate, 2007, p. 108).

No trabalho anterior ao mencionado acima, Henry e Higate (2004) discutiram como os discursos dos entrevistados estavam profundamente entrelaçados com estruturas globais, socioeconômicas e de gênero, ao mesmo tempo em que refletiam as especificidades das experiências individual e de cada missão. De acordo com os autores, as falas dos peacekeepers revelaram que eles construíam suas identidades de formas diferentes em relação às mulheres e meninas locais. Essas identidades variavam principalmente de acordo com as diferentes concepções de masculinidade e feminilidade, bem como com os contextos específicos das interações. Neste trabalho, Higate e Henry (2004) identificaram três principais formas de construção da interação entre peacekeepers e mulheres e meninas locais.

As such, peacekeepers constructed themselves in one of three ways: as ‘natural’ men who were legitimately involved with local women, as victims of the predatory advances of local women, and/or as disciplined men who were attempting to avoid a multitude of sexualized ‘temptations’. In fashioning their masculinities, they had necessarily to configure their perceptions of local femininities (Higate; Henry, 2004, p. 489).

Um exemplo dessas duas narrativas pode ser observado em entrevistas que discutem como a 'generosidade' ou 'vulnerabilidade' em relação ao dinheiro pago pelos peacekeepers é vista nas negociações com mulheres locais, como em situações de barganha envolvendo valores abaixo de cinco dólares. O poder de barganha frente a mulheres e meninas que “levantavam suas saias” quando veículos da ONU passavam (Higate; Henry, 2004, p. 491; Higate, 2007, p. 106) mostravam a posição dos peacekeepers em aceitar ou não essas atividades sexuais.

A normalização dessas atividades também ajudava a perpetuar a ideia de uma biologia masculina que gerava esses comportamentos na sua interação social. Outro

exemplo é de como a idade e o estar no “estrangeiro” reforçavam estereótipos raciais e coloniais da hipersexualização de mulheres e meninas africanas, que tornavam essas violências mais “possíveis de serem aceitas” (Higate; Henry, 2004, p. 90). Segundo um peacekeeper não identificado em uma entrevista reproduzida em Higate e Henry (2004, p. 489):

‘Sex with young girls...to see if it is different.’ [...] ‘Some of them have daughters who are the same age, 14 or 15, and they want to know...they can have more than one at a time, it’s an adventure...but the guys might turn them down...but the girls are persistent [...]’.

Um ponto trazido no trabalho de Higate (2007) é de como a construção de suas masculinidades, que impactaram no entendimento e na perpetuação do SEA, não precisam estar atreladas apenas a noções de sexualidade. Higate (2007, p. 114) discute a “influência socialmente produtiva da impunidade”<sup>20</sup>, ligada ao “privilegio particular de temporalidade”, onde o intervalo limitado da operação e a percepção de que raramente haveria repercussões sérias para essas atividades suavizavam possíveis barreiras morais ou legais. Diante do intervalo estabelecido e limitado da operação, a noção do tempo, juntamente com o entendimento de que a participação nessas atividades, dificilmente levaria a repercussões sérias, rápidas ou decisivas, serviam como formas de suavizar possíveis barreiras na produção de SEA.

Esses fatores serviram como um estímulo a repensar a participação ou não no envolvimento dessas atividades sexuais, nas narrativas dos peacekeepers. Como exemplo, os autores comentam que, nas entrevistas, o questionamento sobre se manter fiel ou não ao cônjuge oficial ou ao valor, artigo ou sentimento (proteção, amor ou outro conforto) que tinham oferecido na interação eram relativizados. Outro fator significativo foi o “nexo entre relações diplomáticas e necessidade de recursos da ONU” (Higate, 2007, p. 112-113), onde o poder relativo dos peacekeepers violadores e a ameaça de retirada de forças por parte de países envolvidos impactavam a resposta ao SEA.

Mesmo que no contexto do estudo empírico de Higate, em 2003, mudanças significativas tenham sido feitas em relação a essas medidas contra a cultura de impunidade, a obra de Westendorf (2020), publicada quase vinte anos depois,

---

<sup>20</sup> Higate (2007) conceitua impunidade como “Impunity (noun): exemption from punishment or from the harmful consequences of an action. (Oxford English Dictionary, 2001, p. 648)” (Higate, 2007, p. 111).

mostra que essas questões não são desafios resolvidos para a ONU no enfrentamento do SEA. Embora associada, a partir desses relatos, é possível ver que a produção de violência de cunho sexual não esteve somente atrelada à possibilidade de interação com a população local e à construção da sexualidade, mas também a um contexto mais amplo de poder institucional, contextos socioeconômicos e construções culturais.

Outro exemplo citado em Henry e Higate são as diferentes formas de construção de identidades e masculinidades e a sua associação com nacionalidade e religião. Em missões na República Democrática do Congo (RDC) e em Serra Leoa, a nacionalidade dos peacekeepers influenciava como estes eram identificados em casos de transação comercial e exploração sexual, de estarem mais propensos ou não a cometer SEA. Apesar de reconhecerem a limitação do seu estudo para oferecer uma argumentação mais aprofundada sobre essas relações, Higate e Henry (2004) e Henry (2017) observaram como classe, religião e cultural permeavam essas experiências cotidianas e alteravam a percepção sobre o SEA.

A relação entre nacionalidade e religião também afetava essas percepções. Higate e Henry (2004) observaram como peacekeepers indianos, por exemplo, construíram uma identidade coletiva baseada em princípios de fé, contenção e disciplina, que, com prática de esportes e da religião, faziam com que eles parecessem menos propensos a cometer SEA. Os peacekeepers se afastaram das consideradas “‘temptations of ‘everyday’ masculinity” (Higate; Henry, 2004, p. 494), promovendo uma imagem de integridade e controle moral. Segundo os autores: “These peacekeepers were able to make themselves distinct and respectable by constructing themselves as ‘good’, ‘honest’ and ‘pious’, against a dominant image of ‘peacekeepers behaving badly’” (Higate; Henry, 2004, p. 494). Segundo Higate (2007, p.109), enquanto outras nacionalidades eram vistas como mais benevolentes, os latino-americanos eram vistos como mesquinhos.

De forma semelhante, Marsha Henry, no artigo *Problematizing military masculinity, intersectionality and male vulnerability in feminist critical military studies* (2017) dentre as suas discussões, observou diferenças marcantes entre os peacekeepers do sexo masculino, especialmente em como eles tentavam se distanciar de



estigmas negativos associados ao SEA<sup>21</sup>. Em sua pesquisa na Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), a autora notou como os peacekeepers nigerianos, por exemplo, buscavam construir uma imagem de profissionalismo e integridade para melhorar a reputação de, citando casos passados de SEA da sua nacionalidade como exemplos negativos e tentando reformular sua masculinidade para ser vista como mais “limpa” (Henry, 2017, p. 193)<sup>22</sup>. Já, os peacekeepers de Gana procuravam se distinguir dos liberianos, promovendo-se como portadores de uma cultura africana “positiva” e se posicionando no “centro”, devido a uma sua experiência como peacekeepers. Segundo Henry (2017, p.194, ênfase deles) “[...] but they actively worked to position themselves *not* at the geopolitical margins as they might casually be placed by peacekeepers from the Global North, or the UN community more generally, but at the centre”.

Henry (2017) também examinou as experiências das peacekeepers mulheres, destacando como essas mulheres, oriundas de diferentes contextos, constroem suas identidades de maneira a reforçar ou desafiar as normas de gênero. Por exemplo, peacekeepers indianas descreveram as mulheres locais como “promíscuas” e, ao mesmo tempo, posicionaram-se como figuras de autoridade, utilizando suas qualificações em artes marciais e o uso de armas para adotar uma “female militarized masculinity” (Henry, 2017, p. 194)<sup>23</sup>. Essa construção de identidade não só reforça sua posição de poder em relação às mulheres locais, mas também desafia as masculinidades hegemônicas dentro das suas próprias forças armadas e no seu país de origem. Assim, Henry (2017) destaca a importância de analisar como a posição e o poder moldam a construção de masculinidades e feminilidades entre peacekeepers.

Dessa maneira, esses estudos revelam que a configuração de masculinidades e feminilidades entre os peacekeepers não é homogênea, mas sim moldada por

---

<sup>21</sup> O trabalho de Henry não se limita a essa discussão e oferece uma visão ampla, mostrando como o uso do conceito de interseccionalidade, quando aplicada a pesquisas sobre militarização e masculinidade, pode negligenciar hierarquias raciais, ao contrário do que as origens do conceito propõem.

<sup>22</sup> Conforme Henry, 2017, p. 193: “They repeatedly told me that they believed they had a very different ‘African’ culture to Liberians and, as such, saw themselves as ideal peacekeepers who were able to transfer ‘positive’ messages and ideas to local communities.

<sup>23</sup> Como Henry aponta, um lente interseccional destacaria os benefícios e privilégios de classe e/ou casta que enfatizassem as diversas formas de poder e privilégios concedidos que permitiram não apenas destaque profissional na trajetória dessas mulheres. Dessa maneira, era por meio dessas dimensões que as peacekeepers construía suas feminilidades em relação às mulheres locais na missão da Libéria.

diversos fatores contextuais, incluindo nacionalidade, religião e práticas culturais. Os conceitos de masculinidades e feminilidades se reajustam às ordens de gênero e outras formas de caracterização para se posicionarem tanto no cenário internacional quanto entre os próprios peacekeepers de diferentes nacionalidades e com a comunidade local. Nessa dinâmica, de forma direta ou indireta, a violência do SEA emerge como um tema na construção dessas identidades.

O trabalho de Vahedi et al. (2022) não se concentra explicitamente na construção de masculinidades e feminilidades nas operações de paz, porém, suas análises revelam como essas dinâmicas de gênero moldam e são moldadas pelas interações entre peacekeepers e as populações locais. No estudo *"It's because We are 'Loose Girls' That's Why We had Children with MINUSTAH Soldiers"* (2022), Vahedi et al. examinam as consequências sociais e estigmatização enfrentadas por mulheres haitianas que engravidaram de peacekeepers, bem como por seus filhos.

O termo 'loose girls', presente no título, refere-se de forma pejorativa às mulheres que se envolveram com peacekeepers. Ele é utilizado para descrever essas mulheres como promíscuas, por terem tido relações com peacekeepers, muitas vezes sem considerar se a interação com o peacekeeper teve ou não uma natureza violenta. "The label of 'loose girls' (in Kreyol 'pa bon,' which is used colloquially in Haiti to refer to women or girls who have multiple sex partners) highlighted the mothers' supposed role in 'willfully' participating or seeking out sexual relations with MINUSTAH peacekeepers" (Vahedi et al., 2022, p. 8).

O estudo mostrou que as entrevistadas eram marginalizadas ao se relacionarem com peacekeepers e vistas como traidoras triplas: de possíveis cônjuges haitianos, das suas comunidades e da própria nação. Esse estigma é reforçado pela percepção de que essas mulheres buscaram, deliberadamente, melhorar sua condição social ou até mesmo de gerar filhos "embranquecidos" ao "[...] made a white man get me pregnant", por se envolverem com homens estrangeiros, o que não corresponde à realidade de suas experiências (Vahedi et. al, 2022, p. 8)<sup>24</sup>. As crianças também enfrentaram estigmatização e racismo, sendo rotuladas como "crianças da MINUSTAH" por serem "mixed-race" e pelo abandono parental (Vahedi et al.,

---

<sup>24</sup> Como pode ser visto na fala de uma entrevista, em Vahedi et. al, (2022, p. 8): "They sometimes talk, and say I went and made a white man get me pregnant and so look at me now, my living conditions are bad. (Port Sault 2)".

2022, p. 20). Em todos os casos do estudo, os pais peacekeepers retornaram aos seus países de origem, seja por mandato ou demissão (Vahedi et al., 2022, p. 7).

De forma semelhante, no trabalho de Higate e Henry (2004) mencionado anteriormente, há o relato de uma trabalhadora civil da ONU que passa a ideia de que a sexualidade das mulheres africanas é “sedutora e perigosa”, sugerindo que os homens que têm “saídas sexuais” estariam mais “controlados” no ambiente de trabalho (Higate; Henry, 2004, p. 490)<sup>25</sup>. A fala da entrevistada reflete a continuidade de estereótipos coloniais sobre sexualidade racializada de mulheres e meninas de zonas das operações de paz, onde as mulheres locais são vistas como objeto de desejo e controle, enquanto os homens, especialmente estrangeiros e peacekeepers, são posicionados como agentes que necessitam de liberdade sexual para manterem-se disciplinados (Henry, Higate, 2004).

Pela pesquisa de masculinidades e feminilidades estar baseada nas formas de construção e expectativa de gênero, outro ponto comumente associado aos conceitos é a leitura biologizante da produção de violência. No SEA, um exemplo ilustrativo que destaca essa questão foi o uso da expressão “*boys will be boys*”, feita pelo então Representante Especial da ONU no Camboja, Yasushi Akashi, sobre o envolvimento dos peacekeepers em episódios de SEA envolvendo a população local nos anos 1990 (Harrington, 2011; Ledgerwood, 1994; Kihara-Hunt, 2023; Phal, 1995; Simić, 2012; Searle; Westendorf, 2017; Westendorf, 2020<sup>12</sup>; Whitworth, 2004). De forma implícita ou explícita, uma leitura biologizante da violência pressupõe que a violência do SEA é cometida por supostos impulsos sexuais naturais dos homens. Nesse sentido, em um entendimento de “*boys will be boys*”, o SEA é algo que se espera que os peacekeepers homens façam.

Diferentemente do uso desses conceitos, a leitura biologizante está atrelada a uma percepção biológica sobre o corpo e não como uma construção social sobre sexo e gênero. Como expõe Stern e Baaz (2013, p. 17), especialmente no que concerne à violência sexual, para que o “sexual” faça sentido, é preciso que haja afirmações deterministas sobre como a libido masculina é uma força “natural” que gera uma constante busca por satisfação sexual. Essa argumentação geralmente funciona diante de uma compreensão cis heteronormativa, que aceita o entendimento sobre

---

<sup>25</sup> Conforme Henry e Higate: “she added that she preferred to work with a man who had a ‘sexual outlet’, as he was more likely to be ‘controlled’ in the office environment” (Henry; Higate, 2004, p. 490).

a “verdade” da natureza do corpo biológico, justificando esses atos por meio daquilo se espera do corpo masculino seja e haja, como agressividade, violência e virilidade<sup>26</sup>. O raciocínio se refere, portanto, à ideia de que pode haver violência quando os homens não desfrutam do seu acesso “normal” ao sexo consensual, pelas circunstâncias às quais são levados ao conflito.

Como abordado por Baaz e Stern (2013), algumas explicações sugerem que a violência sexual ocorre como uma forma de substituição ao sexo consensual, particularmente em contextos em que os peacekeepers estão distantes de casa ou não têm acesso a permissões para sexo consensual. De acordo com essas autoras, a lógica por trás dessa violência pode ser vista como uma tentativa de substituir o sexo “normal” por meio de coerção, refletindo numa justificativa simplista para comportamentos sexuais inadequados. Conforme as autoras: “This is the familiar ‘soldiers get horny and need an outlet’ explanation, which easily glides into a ‘boys will be boys’ rationale (Baaz; Stern, 2013, p. 18).

Outra forma de argumentação associada a esse entendimento se refere ao conflito<sup>27</sup> em si como o lugar de suspensão da “normalidade”. A ideia é que a sociedade, enquanto espaço organizado de inteiração, serve como uma restrição ao que os homens são “naturalmente” capazes de fazer. Já o conflito, como espaço de lugar e condições inexplicáveis, extremas e tão excepcionais que tornam a violência sexual possível de ser realizada (Zalewski, Stern, 2009; Baaz; Stern, 2013, 2018). A relação principal na forma de associação entre a leitura biologizante da produção de violência e o conflito é fundamental: sem a restrição do social, não é mais possível ou esperado que os homens possam administrar essa “natureza biológica”. Ou seja, os “impulsos sexuais naturais” não são mais domesticados pela sociedade (Baaz; Stern, 2013, p. 18-19). Essas duas perspectivas biologizantes são amplamente criticadas por leituras feministas, devido ao seu caráter determinista em relação à masculinidade e ao corpo, sugerindo que o corpo masculino estaria predestinado a comportamentos violentos (Baaz; Stern, 2013; Zalewski; Stern, 2009).

---

<sup>26</sup> De acordo com Caroline Cottet (2018, p. 92-93): Studies on sex hormones justifying male aggressiveness and violence and those justifying female passivity and subordinate position have all been strongly criticised along two lines: (i) that of attributing behaviours to specific genders; and, (ii) of relying on a non-existent binary. Those two points are very much intertwined: focusing on testosterone and oestrogen, and calling them ‘male’ and ‘female’ hormones is actually misleading”

<sup>27</sup> Baaz e Stern (2013) utilizam o termo “guerra”, mas como aqui se está ampliando o uso para operações de paz, trocou-se por “conflito”.

Assim, esses estudos destacam o impacto profundo do SEA na construção de identidades e subjetividades, tanto dos peacekeepers quanto das comunidades locais. Eles evidenciam que os conceitos de masculinidade e feminilidade não estão apenas relacionados a construções de gênero e sexualidade, mas também estão entrelaçados com fatores como cultura de impunidade e os contextos de disputa por recursos nas operações de paz. Ademais, as dinâmicas de poder multifacetadas presentes nas operações de paz moldam não só as experiências individuais, mas também geram repercussões duradouras nas comunidades afetadas. Nessa esteira, o panorama ajuda a entender a necessidade de uma abordagem crítica e multidimensional para compreender o SEA, considerando como a violência afeta a subjetivação e as relações sociais dentro dos contextos das operações de paz.

### 2.3.

#### **Pesquisa de métodos mistos nos casos de SEA**

Outro debate que reúne pesquisadores no tema dessa violência é a pesquisa de métodos mistos entre os casos do SEA nas operações de paz. Esses estudiosos estão interessados em entender o porquê de o SEA ocorrer em alto número em determinados contextos e em outros não. Assim como nos casos de VSRC, enquanto alguns eventos apresentam um grande registro de alegações<sup>28</sup>, com diferentes padrões de perpetração e diferentes violadores, outras missões não. Como exemplo, de acordo com o site da ONU, no ano de 2016, em missões de proporção e tamanho semelhantes, enquanto na MINUSCAH (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana) 52 alegações de SEA foram recebidas, na MINUSMA (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização no Mali)<sup>29</sup> foram registradas apenas três alegações, um número significativamente mais baixo comparativamente em termos de tamanho da missão. Desse modo, o ponto de partida desta literatura está em investigar os fatores que estão positiva e negativamente associados à perpetração de

---

<sup>28</sup> Seguindo a definição dos termos-chave da ONU em que esses dados foram encontrados, as alegações de SEA não confirmam a ocorrência, mas se referem a uma denúncia feita. Além disso, uma alegação pode envolver mais de um perpetrador e mais de uma vítima. “An allegation of sexual exploitation and abuse can implicate one or more alleged perpetrators, and it can involve one or more victims” (ONU, 2023).

<sup>29</sup> DATA Sexual exploitation and abuse. Disponível em: <<https://conduct.unmissions.org/data>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

SEA, buscando compreender quais os fatores que promovem ou inibem esse tipo de violência em determinados contextos.

Além do mais, esse corpo de literatura baseia-se principalmente nos relatórios fornecidos pela ONU e suas entidades, por outras organizações governamentais e não governamentais e relatórios de meios de comunicação ou por investigação acadêmica própria. O desafio relacionado à ausência de documentação e, consequentemente, a coleta de dados é transversal a maior parte dessas pesquisas. Isso se deve principalmente em razão da subnotificação de casos, das mudanças de terminologia e categorias classificatórias sobre SEA ao longo do tempo, das restrições institucionais de acesso a vítimas e perpetradores, das as preocupações éticas envolvidas nestes processos, além das próprias questões relativas à política de conhecimento, que facilitam ou não o acesso a pesquisadores nas operações de paz, seja por redes de contato ou acesso a recursos (Beber et al., 2017; Bartels et al., 2012; Grady, 2016; Kin et al., 2020; Lee, Bartels, 2020; Moncrief, 2017; Neudorfer, 2014; Vahedi et al, 2020, 2021, 2022).

Segundo Nordås e Rustad (2013), pioneiras na pesquisa de dados de SEA, as pesquisas empíricas sobre as operações de paz se tornaram mais robustas com o tempo, ocorrendo concomitantemente com mudanças nas políticas institucionais das últimas décadas. As autoras contam como os resultados estatísticos das operações de paz tinham a intenção de esclarecer, a partir dessa estratégia de dados e números, o sucesso das operações. Porém, no caso de SEA, os dados mostraram uma realidade que estava sendo subestimada em relação ao comportamento e declarações das autoridades da ONU<sup>30</sup>. Além disso, a transparência dos dados emergiu por conta da demanda sobre informações de má conduta sexual dos peacekeepers feita pela Assembleia Geral, também diante dos escândalos que saíam na mídia e juntamente com a mobilização de atores não governamentais sobre esses acontecimentos, em vez de uma preocupação que no Conselho de Segurança e nos órgãos associados às operações de paz.

Grady (2016, p. 935) destaca que, em 2003, a equipe de investigadores do Escritório de Serviços de Supervisão Interna da ONU (OIOS, acrônimo em inglês) alegou que os relatos de SEA que estavam sendo expostos por organizações eram

---

<sup>30</sup> Para uma leitura mais aprofundada de como o SEA passa a ser uma preocupação na ONU e as declarações das autoridades, ver capítulo IV.

“misleading and untrue” (OIOS, 2002, p. 14). A postura da ONU mudou: em 2004, o relatório anual do Secretário-Geral tinha apenas quatro páginas com pouco conteúdo relevante sobre os casos de SEA, mas em 2016, a documentação passou a contar com 41 páginas, mais conteúdo, anexos gráficos e uma categorização mais detalhada (Grady, 2016, p. 935). Essa mudança reflete uma nova política de transparência, incluindo um site dedicado às alegações, com divisões mais claras entre categorias, estágios das denúncias, glossário e outros documentos relevantes, impactando o debate sobre as políticas de SEA. A pesquisa com métodos quantitativos em SEA marcou uma virada, não só no entendimento do SEA, mas também nas discussões sobre a forma como a ONU lidava com esses dados (Nordås; Rustad, 2013; Harrington, 2021). O motivo para essa mudança está ligado à trajetória da Organização em publicizar e admitir esses casos<sup>31</sup>.

Nas pesquisas com métodos mistos em SEA, há explicações diferentes na forma como lidam suas análises, indo desde os diferentes fatores associados, dando maior ou menor grau atenção às causas, assim como sugerindo diferentes políticas de enfrentamento da violência.

Os trabalhos utilizam tanto métodos quantitativos, como de forma mista com métodos qualitativo, destacando a variação dentro de uma mesma operação ou comparando-a a partir de múltiplas. Em muitos casos, as produções aqui mencionadas não estão restritas a uma separação rígida e vão se sobrepor, seja por conter mais de uma hipótese, por atribuir variáveis diferentes aos números de SEA ou por se associarem a indicadores distintos. Também, principalmente ao que importa para a divisão oferecida aqui, é que os argumentos fornecidos para os resultados encontrados podem apontar tanto para explicações diferentes, como sugerir caminhos diversos para pesquisas futuras. O mais importante neste exercício é mostrar como há uma variedade de formas de operacionalizar a pesquisa e, fundamentalmente, o quanto isso se desdobra nas associações estabelecidas para as explicações do SEA.

Os autores aqui mencionados são estes: O trabalho de Ragnhild Nordås e Siri Aas Rustad (2013) foi o primeiro estudo quantitativo de SEA e apresentando um volume grande de dados, apontando inclusive para a necessidade de investigações futuras de nível micro. O artigo de Sabrina Karim e Kyle Beardsley foi baseado nas denúncias reportadas entre 2009 e 2013 e oferece considerações importantes sobre

---

<sup>31</sup> Para maior contextualização, ver capítulo IV.

como efetividade de peacekeepers mulheres e da igualdade de gênero influenciam no número de alegações de SEA. Já Stephen Moncrief (2017) argumenta que a socialização das tropas, tanto nos países de origem dos peacekeepers, quanto na própria missão de paz, ajudam a explicar a variação observada no SEA. O autor mostra como as operações de paz também possuem seus próprios processos de socialização. Dessa forma, esses estudos destacam diferentes explicações e são vistos como complementares.

Ragnhild Nordås e Siri Aas Rustad (2013) produziram o primeiro estudo estatístico e comparativo de fatores relacionados ao SEA nas operações de paz, chamado “*Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Understanding Variation*”. A análise cobre o período de 1999 a 2010, totalizando 36 missões internacionais de manutenção da paz da ONU, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Africana (UA) e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Segundo as autoras, os estudos de operações de paz tinham uma cobertura muito limitada em tempo, e, dessa forma, o conjunto de dados agregados foi um trabalho de tornar a informação que estava disponível e dispersa em uma descrição do que era conhecido sobre o SEA (Nordås; Rustad, 2013). Ademais, das contribuições, o artigo mapeou esse material e identificou sistematicamente os contextos nos quais as alegações do SEA pareciam prováveis.

Para as autoras, a abordagem escolhida foi uma forma de responder à pergunta feita por Higate (2007, p. 114), apresentada na seção sobre masculinidades e feminilidades nas operações de paz: “How might we explain military men—even those associated with the more extreme elements of hypermasculinity in the combat arms—who have never been involved in the sexual exploitation of other?” (Higate, 2007, p. 114). Dessa maneira, o estudo apresentou um novo conjunto de dados, provenientes de diferentes fontes e missões, além de identificar sistematicamente e estatisticamente o contexto em que o SEA é relatado. O trabalho ofereceu um aprofundamento sobre a variação nos contextos de SEA, delineando algumas razões atribuídas a esses casos de violência e sugerindo direções para futuras políticas e pesquisas relacionadas a essas ocorrências. Assim, o estudo de Nordås e Rustad foi pioneiro em preencher lacunas no entendimento do fenômeno.

Neste estudo, a análise das alegações do SEA foi trabalhada entre perpetradores homens e vítimas mulheres. Segundo Nordås e Rustad, esta limitação da pesquisa é resultante do reflexo das dinâmicas de gênero nas relações entre



peacekeepers e população local civil e, juntamente com a baixa taxa de mulheres nas operações de paz, fez com que houvesse poucos registros de mulheres perpetradores, refletindo nos dados e nas análises feitas. Conforme as autoras:

This shorthand is reasonable given extremely low rate of female military peacekeepers, and the impression of the typical gender and role (PKO-local) constellations in reported SEA in the SEAP dataset. We therefore find the focus in civilian women and male peacekeepers to be justified in its dominant prevalence (Nordås; Rustad, 2013, p. 520, nota de rodapé 12).

Das hipóteses delineadas por Nordås e Rustad, uma diz respeito ao contexto do país anfitrião, ou os “*host factors*”, “By host factors, we mean those local conditions that constitute the environment in which the peacekeeping mission operates” (Nordås; Rustad, 2013, p. 522). As variáveis analisadas como *host factors* foram apresentadas em quatro hipóteses: desenvolvimento econômico/pobreza, medido pelo registro do PIB e visto como quanto menor o desenvolvimento, maior o número de relatos; violência sexual extensiva, entendido como quanto maior a violência sexual, maior são os números de SEA; proteção legal dos direitos das mulheres, medida pela proteção contra violência no casamento, entendido pela relação entre a ausência dessas leis com o aumento no número de SEA; e intensidade de violência no conflito, medido pelo número de combatentes mortos, compreendido como quanto mais intenso for a violência do conflito, menor o número de alegações, uma vez que os pontos de inteiração com locais seriam menores e, assim, o risco de SEA estariam mais limitados<sup>32</sup>.

Além dos *host factors*, as autoras também analisaram hipóteses considerando os *mission factors*, avaliando como diferentes fatores de determinada missão influenciam no número de alegações. Um dos fatores analisados foi o número de militares e policiais enviados durante o ano da missão, calculado com base na dimensão média mensal. O objetivo era entender como um grande contingente pode reduzir a capacidade de monitorar comportamentos inadequados e, consequentemente, aumentar o número de alegações de SEA. Outro fator considerado foi a

---

<sup>32</sup> Segundo Nordås e Rustad (2013), os indicadores foram retirados das seguintes fontes: o desenvolvimento medido pelo registro do PIB per capita do país anfitrião, analisado pelos indicadores do Banco Mundial. A violência sexual extensiva foi medida a partir da prevalência encontrada por Dara Kay Cohen (2010) na sua tese de doutorado, sobre variação na violência sexual em guerras civis. Já a proteção legal do direito conjugal foi feita a partir dos relatórios de direitos humanos do Departamento de Estados dos EUA e a intensidade do conflito foi medida a partir da base de dados da UCDP/PRIO Armed Conflict.

presença de mulheres nos mandatos, avaliada através da frequência das palavras 'mulheres' ou 'mulher' nos documentos, associada hipoteticamente a menores relatos de SEA. Além disso, assim como nos fatores relacionados ao contexto local, foi analisada a proteção legal contra a violência no casamento nos países de origem dos peacekeepers. A análise também considerou a existência de normas legais de proteção às mulheres, levantando a hipótese de que uma maior proteção legal poderia refletir em um maior número de casos de SEA<sup>33</sup>.

Dos resultados encontrados, nas variáveis atribuídas aos *host factors*, foi notado um aumento na probabilidade de alegações de SEA nas missões em que tanto o PIB, tendo como função principal avaliar o desenvolvimento econômico e pobreza, e a existência de alto nível de violência sexual em conflito (VSRC) anterior à missão. Confirmando a hipótese das autoras, as missões implementadas em lugares de conflito intenso tiveram números mais baixos de alegações. Já contrariamente às expectativas das autoras, a análise sobre os efeitos das leis no país anfitrião não apresentou resultados significativos.

Já nas variáveis atribuídas aos *mission factors*, foi percebido que missões maiores têm maior probabilidade de registrar níveis mais altos de alegações de SEA. Inclusive, quando as autoras examinaram o modelo de análise que aglutinava todas as variáveis, isto é, tanto as de *host factors* quanto as de *mission factors*, o tamanho das missões continuou sendo a variável com preditor mais forte para casos de SEA (Nordås; Rustad, 2013, p. 529). No caso dos mandatos que mencionam mulheres, houve uma maior probabilidade destas missões terem alegações de SEA, em comparação com missões cujos mandatos não faziam essa menção.

Uma das razões apontada pelas autoras para poderia elucidar esse resultado foi a necessidade de menção às mulheres nessas missões ser justamente reflexo da realidade em que a missão é estabelecida, refletindo a necessidade de incluir esses termos nos mandatos. Nesse sentido, com altos índices de SEA naquele cenário, foi sugerido principalmente que o ambiente das missões poderia atuar como incentivo para o pessoal das operações de paz cometerem SEA (Nordås; Rustad, 2013, p. 527-528). Já a análise da existência de legislação contra violência conjugal nos países

---

<sup>33</sup> No caso das variáveis associadas aos *mission factors*, tanto o tamanho da missão, como a presença de mulheres nos mandatos foram analisados pelos mandatos. Já a existência de leis de violência conjugal foi retirada também dos indicadores dos relatórios de direitos humanos do Departamento de Estados dos EUA.

que enviam as tropas para as missões não sugeriu resultados estaticamente significativos, deixando de confirmar a hipótese esperada, assim como nas expectativas da avaliação sobre as leis conjugais no país anfitrião<sup>34</sup>.

As pesquisas em métodos mistos também podem se concentrar mais profundamente na composição da missão para examinar os fatores associados às alegações de SEA. Sabrina Karim e Kyle Beardsley (2016) conduziram um estudo relevante que mostrou como a composição dos peacekeepers impacta significativamente o número de alegações de SEA. A avaliação identificou dois fatores principais associados a níveis mais baixos de alegações de SEA por peacekeepers: o desempenho da igualdade de gênero nos países contribuintes e, com algum apoio, a melhora na proporção de mulheres enviadas. Embora a presença feminina tenha algum impacto, os autores sugerem que o foco principal deva estar voltado para a origem dos peacekeepers, priorizando países com melhores indicadores de igualdade de gênero.

Para examinar essas variáveis, o estudo utilizou dados de alegações de SEA entre 2009 e 2013, com o ano de 2009 como ponto de partida devido à disponibilidade de dados desagregados por gênero e nacionalidade dos peacekeepers<sup>35</sup>, nas esferas das forças militar e policial, mas não da civil<sup>36</sup>. A análise revelou que missões compostas por militares de países com melhores índices de igualdade de gênero apresentaram menos alegações de SEA, particularmente em relação à participação feminina no mercado de trabalho remunerado e na educação primária. Os autores mediram a igualdade de gênero por meio de duas dimensões: a presença visível de mulheres e meninas na sociedade e a existência de institutos legais de proteção à mulher.

---

<sup>34</sup>A análise da variável de proteção legal no país que enviam as tropas para as missões apresentou uma relação negativa, que não confirmou a hipótese prevista das autoras porque não gerou resultados estatisticamente significativos. Nesse sentido, ela se assemelha ao resultado no caso dos regimes legais no país anfitrião que também não confirmou a hipótese em apresentar menos casos de SEA que nas missões de países que não tem leis de violência conjugal. Neste caso do país anfitrião, a relação foi negativa. Assim, ambos são semelhantes em não confirmar a hipótese, mas não na relação encontrada.

<sup>35</sup> É a partir do ano de 2007 que a ONU passa a coletar dados sobre as alegações de SEA. Alguns dos gráficos apresentados pelos autores cobriram os anos de 2007 a 2013 também, em vez de apenas a partir de 2009. Porém, elas não são significativas para os argumentos mobilizados nesta seção. Inclusive, os autores descrevem o desenho de pesquisa do seu trabalho por: “We examine the variation in SEA allegations across missions and across years, from 2009 to 2013” (Karim; Beardsley, 2016, p. 105).

<sup>36</sup>“In this study, we only look at military and police allegations, because the UN DPKO data on force composition does not cover civilian personnel” (Karim; Beardsley, 2016, p. 105, nota de rodapé 14).

Para ilustrar o valor atribuído à igualdade de gênero e suas implicações no engajamento civil e na participação social, os autores utilizaram a proporção de mulheres no mercado de trabalho e de meninas em escolas primárias. Além disso, em linha com a abordagem de Nordås e Rustad (2013), também foram consideradas as medidas de proteção legal, que os autores interpretaram como um reflexo do “empenho do Estado” em proteger e promover os direitos das mulheres, indicando como as instituições legais podem influenciar a melhoria das normas e práticas de gênero (Karim; Beardsley, 2016, p. 106).

Os resultados indicaram que missões compostas por militares de países com melhores indicadores de igualdade de gênero apresentaram menos denúncias de SEA, especialmente quando havia maior participação de meninas na educação primária e de mulheres na força de trabalho. No modelo que analisava a representação feminina nas equipes, em componentes militares, um aumento de 0% para 5% na proporção de mulheres nas operações reduziu as alegações de SEA em mais da metade. Com o componente policial, essa redução foi de cerca de 10% (Karim; Beardstley, 2016, p. 107-109).

Em relação aos índices de igualdade de gênero, os resultados confirmaram de forma “forte e consistente” (Karim; Beardstley, 2016, p. 109) que baixos registros de SEA estavam associados à melhoria nesses índices. No contingente militar, as alegações de SEA foram “substancialmente menores e estatisticamente significativas” (Karim; Beardsley, 2016, p. 109), especialmente quando analisados os indicadores de meninas em escolas primárias e o maior número de mulheres nas equipes. No contingente policial, o número de alegações também diminuiu drasticamente, especialmente em relação à presença de mulheres na força de trabalho<sup>37</sup>. Conforme os autores: “Even while controlling for the proportion of women in missions, contingents that consist of military personnel predominantly from countries with strong records of gender equality are less prone to SEA allegations” (Karim; Beardsley, 2016, p. 109).

---

<sup>37</sup> Na relação entre contingentes policiais e indicadores de igualdade de gênero, os resultados vão em direção contrária ao que esperavam, com efeitos não tão fortes para a proporção de crianças matriculadas na escola primária e para o índice da proteção legal. Para os autores, outras abordagens devem ser aplicadas e estudadas. O tamanho reduzido da amostra para o contingente policial pode ser um indicativo, ou que se precise examinar com mais cuidado os efeitos da igualdade de gênero juntamente com as abordagens do patriarcado e das masculinidades para esses casos (Karim; Beardstley, 2016, p. 109-110).

Nessa esteira, os autores entenderam que, apesar da representação de mulheres não ter sido um achado robusto, o resultado pode ajudar a esclarecer o domínio do patriarcado<sup>38</sup> e da masculinidade militarizada (Karim e Beardsley, 2016, p. 113). Apesar de não ser o foco dos autores e de não tratarem os conceitos como sua lente analítica principal, para os autores, as estruturas institucionais reforçam as masculinidades militarizadas e, então, não seria incomum esperar que as mulheres das missões possam acabar tendo menos instrumentos ou maiores restrições para observar e denunciar as más condutas sexuais. Como pontuam Karim e Beardsley (2016, p. 113): “a policy that displaces the burden of solving a problem onto the shoulders of a minority group is likely to have limited efficacy in addressing the fundamental roots of the problem”.

Os autores enfatizaram também que os resultados dos indicadores de igualdade de gênero nas alegações de SEA não são uma declaração sobre os valores dos peacekeepers individualmente, mas permite questionar como eles respondem nesses modelos de análise<sup>39</sup>. Para os autores, os valores de igualdade de gênero não são estáticos nem descritivos, podendo ser desaprendidos (Karim; Beardsley, 2016, p. 113)<sup>40</sup>. Além disso, esses valores podem ser internalizados tanto por homens quanto por mulheres (Karim; Beardsley, 2016, p. 112). Espera-se que esses recrutas participem dos processos de mitigar normas patriarcais nas missões. Os autores neste artigo não descreveram com mais detalhes como esse recrutamento seria feito ou quais as instâncias responsáveis para as etapas necessárias desta política, mas apontam para como a mudança de valores de igualdade de gênero estão “*within and through* peacekeeping missions” (Karim; Beardsley, 2016, p. 104, grifo nosso). Nas suas palavras:

---

<sup>38</sup> Para Karim e Beardsley (2016, p. 103), o patriarcado é definido como: “Patriarchy is a social system in which males dominate nearly all aspects of life, and it implies the institutionalization of male rule and privilege and is dependent on female sub-ordination”.

<sup>39</sup> Nas palavras dos autores: “But it gives us an observable implication that can be tested, such that failure to confirm the expectation should lead us to call into question whether or not peacekeepers that come from countries with strong records on gender equality are actually more likely to hold egalitarian values than peacekeepers that come from countries with weaker record” (Karim; Beardsley, 2016, p. 106).

<sup>40</sup> In other words, individual characteristics, such as the level of professionalism demonstrated by values for gender equality, and not just the descriptive representation of the individual, matter. Patriarchal beliefs are not static and can be changed. Indeed, that contributing-country gender-equality performance matters is consistent with the notion that a proclivity for SEA offenses is learned behavior and not essential to either men or military personnel. As learned behavior, it is possible for such pro-clivities to be unlearned as well (Karim; Beardsley, 2016, p. 113).

Thus, gender-equality values can be learned and adopted as a part of the culture, thereby challenging the male-dominant culture in peacekeeping operations that may be contributing to much of the SEA that currently occurs (Karim; Beardsley, 2016, p. 113).

Assim, o estudo de Karim e Beardsley destaca que a diversidade nas forças de paz e o aumento na proporção de mulheres nas missões não são suficientes por si só para reduzir as alegações de SEA. Os autores sugerem então que as medidas de SEA devem seguir uma política recrutamento que, fundamentalmente, dê destaque a peacekeepers oriundos de países com melhores indicadores de igualdade de gênero. Somado a isso, é preciso um cultivo da igualdade de gênero nas operações de paz. Conforme os autores: “When more individuals in missions believe in gender equality, patriarchal and hyper-masculine norms within the mission may be mitigated” (Karim; Beardsley, 2016, p. 104). Para os autores, como recomendação, essas duas orientações precisam “andar juntas” (Karim; Beardsley, 2016, p. 104).

De forma semelhante à análise de Karim e Beardsley, sobre o papel das normas dos países de origem e das missões, Stephen Moncrief (2017) utiliza o conceito de “socialização” para explicar como a violência do SEA pode ser perpetuada nas operações de paz. Ele sugere que a variação nos níveis de SEA pode ser compreendida pela interação entre os ambientes de socialização no contexto nacional anterior dos peacekeepers e no contexto das missões. Com base no conceito de Checkel (2017), que descreve a socialização como “múltipla e “em camadas”, Moncrief argumenta que o indivíduo não é apenas “pré-condicionado” e que a socialização não se limita ao treinamento prévio à operação de paz. “Peacekeeping missions are indeed unique social contexts” (Moncrief, 2017, p. 718). Nessa perspectiva, Moncrief detalha um pouco mais profundamente a importância das operações de paz como espaços que criam processos de socialização que podem perpetuar a violência, nas futuras pesquisas quantitativas sobre SEA.

Utilizando os dados de alegações de SEA disponíveis no site da ONU, Moncrief identifica uma associação entre baixos níveis de comando nas missões e a perpetuação da violência. Segundo o autor, as missões combinam equipes de diferentes países, que antes reagiam aos seus contingentes nacionais, e, nas novas inteirações, como exercícios, atividades diárias, há uma dinâmica própria que facilita ou dificulta comportamentos de má conduta sexual. Para o autor,

[...] this means there is significant room at the level of day-to-day operations for units from different national contingents to develop their own norms and practices regarding conduct and discipline while deployed, including sexual conduct (Moncrief, 2020, p. 719).

Moncrief também explora como agentes de maior hierarquia nas missões podem não considerar o SEA problemático ou acreditar que a equipe seja capaz de coibi-lo, tolerando a atividade em vez de eliminá-la (Checkel, 2017; Wood, 2015). Sua análise quantitativa revela que a quebra de disciplina e a variação na perpetuação de SEA estão positivamente associadas a violações não sexuais (Moncrief, 2020, p. 725)<sup>41,42</sup>. Porém, apesar da associação encontrada, o autor reforça que esta não é uma relação causal, mas um indicativo do mau funcionamento das estruturas disciplinares internas nas missões: “I am not claiming that the relationship between non-sexual indiscipline and SEA is causal, only that the former is likely to indicate the malfunctioning of internal discipline structures within a mission” (Moncrief, 2020, p. 720).

O autor também testou duas hipóteses, já vistas aqui nesta seção., sobre a relação entre o tamanho das missões e a incidência de SEA, bem como a origem dos perpetradores em países com histórico de violência sexual relacionada ao conflito (VSRC). Ele encontrou associação positiva entre o tamanho das missões e as alegações de SEA, mas a relação entre perpetradores oriundos de países com histórico de VSRC e SEA não foi estatisticamente significativa, apesar da correlação positiva: “The association between the proportion of military personnel sent by sexually violent contributors and SEA is positive in all three specifications, but the relationship is not statistically significant” (Moncrief, 2020, p. 724). De acordo com o relatório de 2016, apenas quatro de quinze forças armadas nacionais tinham histórico de VSRC.

---

<sup>41</sup> Para categorias de violações não sexuais, o autor expõe que: “There are two categories of non-sexual disciplinary offenses recorded in this data: Category I offenses concern serious criminal activity such as ‘complex fraud’ or ‘gross mismanagement’, whereas Category II offenses concern lower-magnitude disciplinary infractions, such as ‘simple thefts’ and ‘basic misuse of equipment or staff’ (UN, 2004a: 9) (Moncrief, 2020, p. 720).

<sup>42</sup> Esses dados foram retirados da Divisão de Investigação da OIOS que, em cooperação com os Times de Conduta e Disciplina (CDT, acrônimo em inglês), classificando as apurações e enviando para as Unidades de Conduta e Disciplina (CDUs, acrônimo em inglês). Além disso, apesar do autor dizer que as alegações que não fossem de SEA sejam não sexuais, Moncrief expõe como a CDU teria coletado esses dados “a sexual dimension that falls short of SEA, such as sexual harassment or paternity claims” (Moncrief, 2020, p. 720, nota de rodapé 10). Porém, que neste artigo, essas alegações foram excluídas da análise.

Como recomendação, o autor reforça a contínua prática de nomear e repatriar de unidades envolvidas no SEA. Para Moncrief, a nomeação faz com que a ONU esteja mais relutante em aceitar essas equipes. Ademais, para o autor, embora as operações de paz sejam espaços de socialização própria, o tempo de atuação dos peacekeepers pode não ser suficiente para criar uma cultura que consiga conter comportamentos de violência que se desdobram em SEA. Dessa forma, o autor sugere também que é crucial desenvolver e sustentar uma cultura de contenção para prevenir e punir o SEA com ações anteriores e durante o desdobramento da missão. Nessa esteira, Moncrief reconhece que a heterogeneidade dos peacekeepers, se bem compreendida, auxilia na formulação de políticas que minem o desenvolvimento do SEA, ao invés de compreendê-la como um desafio. Assim, para o autor, essas ações, se coordenadas adequadamente, essas ações são formas de enfrentar efetivamente o SEA.

Ao reunir esses autores, a pesquisa de métodos mistos em SEA ilustra diversas formas de abordar o tema, enfatizando a importância da correlação entre variáveis compartilhadas. Como exposto, essas pesquisas destacam buscam entender por que certos eventos apresentam essa violência e outros não. Influenciadas pelas metodologias de estudos sobre violência sexual relacionada a conflitos (VSRC), esses trabalhos compartilham uma trajetória semelhante e enfrentam críticas similares. Assim como na pesquisa em VSRC, a pesquisas de métodos mistos em SEA também se afastaram da concepção de que a violência de cunho sexual é um evento inevitável das operações de paz, pois o foco está na variação e nas particularidades dos casos (Cohen; Karim, 2021). Isso permite uma análise mais detalhada, evitando simplificações e investindo na compreensão das variações e particularidades dos eventos.

No entanto, isso não significa que a pesquisa de métodos mistos esteja isenta de desafios relacionados à simplificação dos resultados. Uma crítica frequente refere-se à relação estabelecida entre os indicadores e variáveis escolhidos, bem como à interpretação dos resultados obtidos. Mesmo autores de metodologias quantitativas, como Cohen e Karim (2021), reconhecem essas limitações, apontando que muitas pesquisas não explicam claramente a relação entre as variáveis. Segundo Cohen e Karim: “Although studies have provided evidence of a link between different proxy measures of sex and gender inequality and war, many of these studies do not well explain *why there is a link*” (2021, p. 9, grifo nosso). O desafio



metodológico crucial é evitar simplificações excessivas, que podem resultar na equivalência superficial entre desenvolvimento econômico e prostituição, ou na análise rasa das dinâmicas entre peacekeepers e populações locais (Mohanty, 1988; Henry, 2013; Harrington, 2021). Portanto, é essencial que a pesquisa mantenha uma abordagem detalhada para não obscurecer a complexidade dos problemas analisados.

Somado a isso, trabalhos recentes sobre o SEA com pesquisa em métodos mistos têm explorado temas relevantes para a ONU, levantando questionamentos produtivos para a abordagem do SEA e das políticas da instituição. Exemplos incluem as políticas de parentalidade, o estigma enfrentado por mães e filhos de soldados, e os impactos na saúde pública que podem se manifestar além do período convencional das operações de paz (Simić; O'Brien, 2014; Wagner et al., 2020; King et al., 2022; Lee; Bartels, 2020; Vahedi et al., 2021; Vahedi et al., 2022). No trabalho de Gray et al. (2021), é questionada a mensuração utilizada pela ONU. Segundo as autoras, a base de dados torna-se problemática ao exigir a classificação entre indivíduos que experienciaram violência e aqueles que não a experienciaram. Esse método pode ocultar as circunstâncias que influenciam se os incidentes são relatados ou não, evidenciando uma limitação da pesquisa e a necessidade de um uso mais matizado de indicadores sobre as alegações de SEA. Para melhorar a compreensão do fenômeno e responder à violência de forma mais sensível, é crucial adotar uma nova forma de mensuração que expresse essas diferenças: “[...] expressed the heterogeneity of these interactions while diverting away from the dichotomous measurement and the assumption that all women/girls who experience SEA are affected in the same way” (Gray et al., 2021, p. 19).

Dessa forma, o ponto não parece estar na escolha entre uma ou outra forma de abordar o SEA. A dissertação segue a perspectiva de Ackerly e True (2020) de que “métodos são apenas métodos”, depende fundamentalmente das suposições ontológicas e epistemológicas envolvidas e, nessa perspectiva, as pesquisas são complementares. O que é apresentado aqui, além dos pontos fortes e desafios dos eixos de investigação de pesquisa, é sobre a apresentação do campo de pesquisa em SEA. Assim, espera-se tornar mais claro os objetivos para os capítulos seguintes de análise, em que os documentos da ONU forem analisados, tendo levado em consideração o desenvolvimento do campo e, poder, assim, deixar mais explícitos os contornos aos desafios.

## **2.4.**

### **Conclusão do capítulo**

Neste capítulo, a revisão da literatura sobre o SEA permitiu explorar as explicações e as temáticas centrais para a violência do SEA por peacekeepers da ONU, resultando na identificação de três fundamentais. Primeiro, analisamos as redes de sociabilidade e a economia sexual nas operações de paz, que desvendam as interações e transações econômicas entre os envolvidos e a violência do SEA. Em seguida, os estudos sobre masculinidades, feminilidades e a influência da militarização, mostrando como eles conseguem justificar a existência do SEA pelas expectativas de construções de gênero e os ambientes altamente militarizados. Por último, a pesquisa de métodos mistos em SEA ressalta a necessidade de utilizar diversas técnicas de pesquisa para entender em como e em quais contextos a variação de alegações é mais preponderante, iluminando as formas de compreensão do SEA e as variáveis implicadas.

### 3

## **As lentes pós-estruturalistas de Lene Hansen e Carol Bacchi**

Neste capítulo, exploraremos as contribuições teóricas de Lene Hansen e Carol Bacchi, cujas perspectivas oferecem ferramentas analíticas para decifrar como as políticas de SEA são construídas e moldadas discursivamente. A primeira subseção apresenta um panorama geral das abordagens teóricas, introduzindo a análise pós-estruturalista de Michel Foucault como alicerce comum das obras de Hansen e Bacchi. Avancamos para a segunda subseção, onde a perspectiva de Hansen sobre representações de identidade em política externa mostra as formas de produção e a manutenção de discursos em contextos internacionais e institucionais. Na terceira subseção, utilizamos a estratégia “What’s the Problem Represented to be?” (WPR) de Bacchi para analisar a construção do problema do tanto na abordagem individualizada e como na abordagem multidimensional, representada na ONU pela institucionalização da abordagem centrada na vítima. Esta subseção ilumina as premissas no diagnóstico e construção do problema do SEA em ambas as abordagens. O capítulo, portanto, não apenas esclarece a estrutura discursiva por trás das políticas de SEA, mas também encoraja uma reflexão crítica sobre as implicações dessas representações na prática política.

### **3.1.**

#### **A base pós-estruturalista foucaultiana de Lene Hansen e Carol Bacchi**

O primeiro ponto em comum da base pós-estruturalista foucaultiana das autoras é o ceticismo em relação às “verdades” estabelecidas, argumentando que o que é considerado verdade é, de fato, uma construção histórica e contingente que deve ser vista dentro de práticas discursivas específicas. Para entender o conhecimento pelo status de “verdade”, é preciso localizá-los nas práticas discursivas. Os discursos, ou seja, as práticas discursivas dão as condições para que o conhecimento seja acessado em determinado período, estabelecendo os limites sobre o que é

possível pensar, escrever ou falar, assim sobre o que é mais bem aceito e legitimado (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 35-36; Foucault, 1987, 1984 [1999]; Hansen, 2006). Assim, “The question becomes how it is possible for “*what* is said” to be “*sayable*” (Foucault 1991a, p. 59 apud Bacchi; Goodwin, 2016, p. 36). O discurso inclui tanto as “declarações”, “práticas”, “eventos” quanto os “enunciados” (Foucault, 1972, 1991 apud Bacchi; Goodwin, 2016).

Segundo Bacchi e Goodwin (2016, p. 15), o conhecimento funciona como uma prática discursiva que gera efeitos sobre a forma como a “verdade” e a “realidade” são entendidos:

A particular way of thinking about ‘knowledge’ is at work here. ‘Knowledge’, such as that produced in research, is no longer treated as ‘truth’ or as a set of ‘true’ statements about ‘reality’. Instead, ‘knowl-edges’ are seen to play a critical role in governing practices and in the making of ‘reality’. In line with this view, the production of ‘knowl-edge’, through research, is understood to be a form of political practice.

Com inspiração foucaultiana, tanto para Bacchi (1999, 2016), quanto para Hansen (2006), o conhecimento é central no funcionamento do poder, pois ele informa as visões de mundo e convicções políticas necessárias para inspirar mudanças e ações nos agentes. Nesse sentido, o conhecimento não pode ser entendido como a verdade em si. De acordo com Bacchi e Goodwin (2016, p. 5), “[...] a wide range of professional and ‘expert’ knowledges that have a significant role in how we are governed and in producing the kinds of ‘subject’ we are encouraged to become”. Como Bacchi e Goodwin (2016) destacam na sua produção, o conhecimento geral, como as disciplinas de Ciência Política, Psicologia, Serviço Social, Antropologia. Complementarmente, para Hansen (2006), outros diferentes gêneros textuais estabelecem formas de autoridade na política institucional internacional, como discurso político, reportagem jornalística e análise acadêmica (Hansen, 2006, p. 7).

Para Foucault (1999), o conhecimento não é uma entidade neutra e objetiva, mas produzido e disseminado dentro de um contexto social e político específico. Mais profundamente, o conhecimento é político, porque está intrinsecamente ligado às relações de poder. Nessa perspectiva, o poder é relacional e funciona mais quando entendido por “relações de poder”. Isso significa que tem um caráter fluido, móvel e mutável, atua em diferentes níveis, como governos, organizações e interações entre indivíduos, e são influenciadas pelo legado histórico e o contexto específico. Segundo Foucault, não existe nada fora do poder e das relações de poder,

incluindo as resistências, que surgem por meio de contestações, disputas e confrontos a ele. Conforme Bacchi e Goodwin (2016, p. 36):

Here, we are directed back to discourse (knowledge)—the background epistemological and ontological assumptions—and discourses (‘scientific’ knowledges) that establish a statement as ‘in the true’ and that permit an enunciation to be [...]. Together ‘discourse’ and ‘discourses’ comprise the ‘unexamined ways of thinking’ (Foucault 1994a: 456) within governmental problematizations [...] (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 36, ênfase no original).

Foucault pondera que o poder e o conhecimento são entrelaçados, pois o poder opera por meio do conhecimento, estabelecendo o que é considerado verdadeiro, legítimo e aceitável em determinado contexto e sendo por meio dele que as relações de poder são mantidas e reconfiguradas. O conhecimento é utilizado para legitimar e sustentar as estruturas de poder, mas também pode ser mobilizado como forma de resistência e contestação. O poder determina quais ideias, teorias e perspectivas são autorizadas e legitimadas e quais são consideradas desviantes ou subversivas. Além de ser repressivo e proibitivo, o poder desempenha um papel produtivo fundamental na construção da realidade, como a constituição de objetos, sujeitos, lugares. Dessa maneira, em uma perspectiva pós-estruturalista, que se pode relacionar a Foucault, população, economia, instituições, Estado-Nação e políticas do SEA não são considerados categorias fixas e com essência, mas sim construídas por meio de relações de poder (Foucault, 1999; Bacchi; Goodwin, 2016).

Destarte, é importante observar que isso não implica negar a existência do “real” e da “realidade”, mas sim reconhecer que eles são acessados e compreendidos por meio dessas relações. Nesse sentido, o foco analítico na leitura dos fenômenos, então, se desloca para as relações e seus efeitos. Nenhum objeto, sujeito, lugar ou política é neutro, pois todos estão inseridos em um contexto social e político que os moldam, implicando em efeitos políticos. Portanto, reconhecer essa dimensão política permite questionar as premissas, normas, hierarquias e práticas sociais que sustentam o discurso, assim conceitos mais abstratos que são mobilizados na sociedade como verdade, direitos e justiça social (Bacchi; Goodwin, 2016). Conforme Bacchi e Goodwin (2016, p. 14):

Countering the commonly touted view that ‘objects’ are clearly ‘objects’, people are just ‘humans’, and countries and other geographical entities simply exist, attention shifts to considering how these ‘things’ have come to be and continue to be ‘done’ or ‘made’ on an ongoing basis. Since ‘things’ are not ‘natural’, since they are made to be, they involve politics. This expansive understanding of politics extends well

beyond political institutions, parties, and so on to include the *heterogeneous* strategic relations and practices that shape who we are and how we live (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 14, ênfase no original).

### 3.2.

#### **Lentes foucaultianas de Lene Hansen: discurso, representação e identidade nas políticas de SEA**

Influenciada também por Michel Foucault, a análise pós-estruturalista de política externa proposta por Lene Hansen (2006) adota a identidade como conceito central. Para Hansen, a identidade não é apenas uma descrição estática, mas um processo dinâmico e discursivo. Isso significa que o que se entende por identidade é uma construção por meio da linguagem e do discurso, compreendida por intermédio de representações. As representações da identidade são fundamentais para entender como a política externa é concebida e justificada. Assim, essa visão rejeita a ideia de identidade como uma essência fixa ou um dado cultural, argumentando, em vez disso, que a identidade é uma construção contínua que responde e molda as relações de poder e política. A identidade e suas formas de representação são, portanto, não apenas uma questão de quem se é, mas de como se é representado e como essas representações afetam as interações e políticas internacionais.

Desse modo, um dos pontos mais fundamentais para a análise feita nesta dissertação é como essas representações são feitas. Ao inspirar-se em Hansen, as políticas de SEA da ONU são entendidas de forma semelhante aos discursos de política externa. Para Hansen, os principais atores de análise desses discursos são Estados e instituições internacionais. Nesta dissertação, eles são representados pela própria ONU. No entanto, o foco desta análise está direcionado mais para a relação entre a linguagem, o discurso e as formas de representação por meio da política, manifestada pelas abordagens e pelas políticas de SEA, do que na identidade da Organização em si. A identidade institucional da ONU é composta por uma variedade mais ampla de discursos, que embora o SEA também seja parte, exigiriam outra forma de aprofundamento e material disponibilizado.

Retomando os pontos principais da análise pós-estruturalista, as identidades não são fixas, mas formadas e redefinidas continuamente por meio do discurso. A linguagem não apenas descreve a realidade, mas a constitui. Como a linguagem forma a realidade, ela é intrinsecamente ligada ao poder e, assim, o controle sobre o discurso pode influenciar significativamente as políticas e a percepção pública

(Hansen, 2006, p. 6). Dessa maneira, as políticas e abordagens de SEA, enquanto discursos institucionais, delineiam não apenas as estratégias da Organização para enfrentar a violência, mas também constituem parte do discurso institucional sobre como a ONU se posiciona diante da mesma.

Um aspecto fundamental do trabalho de Hansen (2006) está no caráter relacional, social e coletivo da identidade e das suas formas de representação. Explicita ou implicitamente, as representações que formam a identidade são constituídas também por aquilo que elas não são, e sustentadas por códigos e normas que são compartilhados e negociados coletivamente por meio do discurso. Nessa perspectiva, o discurso está em um campo dinâmico e inerentemente instável, sujeito a mudanças à medida que novas ideias e interpretações emergem. Essa instabilidade significa que as políticas e, como foco de Hansen, as identidades, são constantemente renegociadas e redefinidas (Hansen, 2006, p. 15).

Nessa visão pós-estruturalista compartilhada tanto por Hansen quanto por Bacchi e Goodwin (2016), as abordagens ao SEA também refletem a dinâmica discursiva apresentada nos parágrafos anteriores. Nessa esteira, as políticas não são um conjunto fixo de regras ou respostas, mas um processo contínuo de negociação e reconstrução discursiva. Um outro ponto está na transição de uma abordagem individualizada para a abordagem centrada na vítima, que expressa a construção dos sujeitos principais apresentados nessas abordagens: a maneira como isola os peacekeepers violadores, na abordagem individualizada, e centraliza as vítimas, na abordagem centrada na vítima, mostra a natureza política do discurso e das dinâmicas de poder. Dessa forma, é possível observar como as abordagens, enquanto discursos, são estruturadas analiticamente por meio das representações sobre perpetradores e vítimas, influenciando a construção do problema do SEA. No primeiro caso, os perpetradores são o foco do SEA e refletem uma falha individual e moral, direcionando as soluções para esse problema. No segundo caso, a ênfase é dada às vítimas, as quais são apresentadas com ênfase na sua vulnerabilidade, necessidade de proteção e garantia de direitos.

Esse processo caracteriza vítima e perpetrador de modo diferente, atribuindo formas de responsabilização e poderes distintos e, assim, influenciando as respostas institucionais e as ações subsequentes. Em tese, enquanto a abordagem centrada na vítima justifica a expansão de programas de suporte e advocacia, a abordagem individualizada justifica medidas punitivas e de vigilância, evidenciando como cada

abordagem traz implicações distintas. Além disso, essas representações discursivas nas abordagens de SEA podem fortalecer ou desafiar a responsabilidade da própria Organização, dos Estados-membros e de parceiros internacionais, ao enfatizar maiores responsabilidades e na criação de burocracias internas.

Outro aspecto relevante da estratégia analítica está na construção das abordagens e os processos de intertextualidade e autoridade envolvidos. Segundo Hansen (2006) os textos, incluindo políticas, declarações oficiais, relatórios e literatura acadêmica, não existem isoladamente, mas são moldados por outros textos e os moldam também. Quando discursos opositores ou críticos tentam desestabilizar a abordagem oficial institucional, esta pode ser respondida de diferentes maneiras, inclusive precisando remodelar seus discursos<sup>43</sup>. Para Hansen, isso implica dizer eles estão intertextualmente ligados, significando que os textos constroem seus argumentos e autoridade por referências a outros textos, adotando conceitos e frases-chave. Ao fazer isso, os novos textos podem se basear em textos antigos, como também produzirem novos significados ao tecê-los em novos contextos e argumentos (Hansen, 2006, p. 49-50). Porém, esses discursos precisam ser aceitos e respeitados pelo público (Hansen, 2006). De forma semelhante, para Bacchi e Goodwin (2016), há uma relação entre autoridade e conhecimento que é produzida por meio da interação dos discursos, a partir de premissas com *status* de “verdade”.

É possível ver essa dinâmica de construção discursiva de autoridade e intertextualidade na transição e formalização da abordagem centrada na vítima. Na avaliação feita pela dissertação, quando a ONU formula políticas para combater o SEA e institucionaliza a abordagem centrada na vítima, ela não apenas propõe novas medidas, mas também institucionaliza um novo discurso institucional sobre o SEA. A Organização usa o relatório para integrar as críticas feitas à sua atuação anterior, alinhando suas novas políticas com princípios amplamente aceitos pela comunidade internacional, como igualdade de gênero, direitos humanos e justiça social<sup>44</sup>. Apesar da abordagem individualizada também mobilizar essas normas e valores<sup>45</sup>, essas declarações estavam soltas, em vez de integradas em um relatório oficial. Dessa forma, as lentes das autoras permitem analisar como a transição para a nova

---

<sup>43</sup> O objetivo do pós-estruturalismo na política inclui entender como os fatos são ligados às representações de identidade e políticas e, assim, impactam a constelação de identidades políticas ao desafiar ou reforçar o discurso oficial sobre determinado tema (Hansen, 2006).

<sup>44</sup> Para mais detalhes dessa discussão, ver capítulo IV.

<sup>45</sup> Para mais detalhes dessa discussão, ver capítulo IV.



abordagem responde às críticas, oficializa um discurso institucional sobre SEA renovado, conferindo maior legitimidade e reforçando o compromisso da Organização.

Porém, como esta é uma nova orientação, em tese, a Organização precisa lidar com novas formas de formular essas políticas. É preciso lembrar que, enquanto discursos, as abordagens ao SEA são dinâmicas, instáveis, e não necessariamente representam aquilo que demonstram, como um conjunto fixo de regras ou respostas, mas um processo contínuo de negociação e reconstrução discursiva. O objetivo da política é criar um vínculo estável entre as representações e a política proposta e que *requer* estabilidade discursiva, mas que está dentro de um contexto dinâmico e instável (Hansen, 2006, p. 16). Contudo, pela sua própria ontologia e epistemologia discursiva, a natureza produtiva da linguagem implica dizer que essas políticas são construções particulares de problemas, ela constitui o que e como as coisas são trazidas à existência, o que não significa dizer que elas não se contradigam ou que sejam exatamente como são expostas, por mais que afirmem que assim são (Hansen, 2006, p. 15). Nessa perspectiva, ainda que o relatório da abordagem centrada na vítima possa tratar o SEA como multidimensional, as suas políticas não necessariamente transformadas em ações multidimensionais. Assim como os discursos de política externa analisados por Hansen, as políticas do SEA não são realidades objetivamente dadas, mas estão refletidas em dinâmicas de poder e que precisam de análise, como explorado nos capítulos seguintes.

Por meio da lente pós-estruturalista, a análise das políticas de SEA na ONU revela como mudanças de abordagem, de individualizada para centrada na vítima, não apenas refletem uma mudança de enfoque em quem é responsabilizado – do perpetrador para a vítima –, mas também como essas abordagens reformulam a compreensão e a construção do problema do SEA. Dessa forma, esse deslocamento implica uma redefinição da dinâmica de poder e da responsabilidade institucional, em que, por um lado, culpabilização e responsabilização e, por outro, o enfoque na assistência e proteção são construídas discursivamente, alinhando-se às políticas da ONU com normas globais de direitos humanos, assistência à vítima e justiça.

### 3.3.

#### **Lentes foucaultianas de Carol Bacchi e a abordagem WPR**

Segundo Bacchi e Goodwin, “That is, policies and policy proposals are seen to *create* or *produce* “problems” as problems of particular types” (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 39). De acordo com Bacchi e Goodwin (2016, p. 14):

Countering the commonly touted view that ‘objects’ are clearly ‘objects’, people are just ‘humans’, and countries and other geographical entities simply exist, attention shifts to considering how these ‘things’ have come to be and continue to be ‘done’ or ‘made’ on an ongoing basis. Since ‘things’ are not ‘natural’, since they are made to be, they involve politics. This expansive understanding of politics extends well beyond political institutions, parties, and so on to include the *heterogeneous* strategic relations and practices that shape who we are and how we live (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 14, ênfase no original).

Na produção que estende a compreensão sobre a abordagem “What's the Problem Represented to be?” (WPR) de Carol Bacchi, Bacchi e Goodwin (2016, p. 6) a apresentam como uma “estratégia analítica” ou uma “ferramenta”<sup>46</sup> para facilitar a análise pós-estruturalista de políticas. Tal estratégia muda o foco de uma visão convencional<sup>47</sup> de que as políticas *tratam* de problemas, para uma virada em lê-las como *problematizadoras*<sup>48</sup>. Em outras palavras, as políticas são criadoras de “problemas” específicos e estratégia a permite investigar *como* elas produzem “problemas” a partir da questão (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 6; Bacchi, 2009, 2014). De acordo com Bacchi e Goodwin (2016):

The WPR approach is introduced as a means to engage in such theorizing and to assist in the analytic task of making politics visible. To this end it offers seven inter-related forms of questioning and analysis to critically scrutinize problematizations (the ways in which ‘problems’ are produced and represented) in governmental policies and practices, understood in broad terms (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 13). [...] we are talking about how the ‘problem’ is made to be a particular kind of problem within a specific policy, with all sorts of effects. The subsequent claim is that we are governed through these constituted ‘problems’, meaning that governing takes place through problematizations (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 17).

A questão sugerida pela abordagem foucaultiana de WPR mostra que o cerne da questão está na identificação e na construção do problema. A ideia encadeada é

---

<sup>46</sup> Para esta dissertação, chamaremos de “estratégia WPR” em vez de “abordagem WPR” para melhor compreensão, visto que a análise da dissertação trata das políticas de SEA e a abordagem individualizada e a abordagem centrada na vítima, o que poderia fazer com que o termo “abordagem” fosse repetido significativas vezes e gerar um desentendimento na leitura.

<sup>48</sup> Em outra definição, as autoras descreveram: “The key term in a WPR analytic practice is problematization. The word can be used in two ways, either to signal a form of critical analysis, putting something into question, or to refer to the products of governmental practices, that is, how issues are problematized” (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 16).

que um problema *precede* a política e a solução atribuída a ele *precede* o problema. Em outros termos, as políticas do SEA definem e representam a forma como a violência é entendida. O que é possível ser compreendido como problema precisa de significados, premissas e lógicas subjacentes atribuídos a eles. Isso se justifica porque tanto o problema como a solução são definidos, interpretados e representados a partir de relações de poder que estabelecem o que é problemático e quando abordá-lo.

Nesse sentido, o objetivo desta estratégia que também pode ser facilmente confundido é a intenção de rastrear a origem da política, ao observar como um problema foi representado, como se houvesse uma solução perfeitamente cabível a um problema perfeitamente identificado, sem possibilidade de contestação. A intenção não é identificar soluções facilmente compreendidas, mas quais premissas tornam o problema inteligível e compreendido e aceito e quais outras poderiam estar subjacentes “[...]to try to identify the intentions behind a particular policy or program” ou “[...] to assess the distance between promised changes and the failure to deliver those changes—we are not contrasting stated ‘solutions’ with stated ‘problems’ and finding the ‘solutions’ wanting”. Nas palavras das Bacchi e Goodwin (2016, p. 22): “to examine how a specific problem representation has come to be [...] The intent is to disrupt any assumption that what *is* reflects what *has to be*”. A estratégia permite que as soluções mostrem como os problemas foram construídos ou “problematizados” por modos de pensar que não foram examinados, seguindo uma perspectiva foucaultiana. De acordo com as autoras: “[...] we start *from* stated ‘solutions’ to inquire into their *implicit* problematization(s)” (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 21, ênfase deles). A intenção é iluminar as outras formas e premissas que a política e o problema que visa solucionar podem também estar embasadas.

Dessa forma, a estratégia em si é uma forma analisar as problematizações feitas, no intuito de sinalizar o que está em vigor (pressupostos, suposições, conhecimentos, discursos). Como indagam as autoras, “What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the ‘problem’ be conceptualized differently?” (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 22). Dessa maneira, torna-se possível uma investigação sobre as suposições subjacentes que tornam essas representações possíveis. A “representação” de um fenômeno que foi problematizado, nessa estratégia, tem a tarefa de investigar e refletir sobre suas práticas bem com os efeitos que dela decorrem (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 17; Bacchi, 2009).

A problematização também ajuda a identificar as diferentes formas que dão a um “problema” uma possibilidade e capacidade de “pensar de outra forma” um determinado problema em um contexto específico, indicando, principalmente, que as medidas analisadas podem produzir diferentes problematizações sendo, inclusive, contrastantes (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 22). De acordo com as autoras, uma leitura pós-estruturalista de análise de políticas permite fazer perguntas como: o que e como essas políticas contribuem e moldam a ordem social? Quais as suposições sobre as pessoas, os objetivos, os lugares e os problemas sustentam suas formas de vida, atividades e políticas? Quais são os efeitos que decorrem de medidas para resoluções de problemas com um foco em resultados mensuráveis? A estratégia WPR segue a leitura foucaultiana de investigar como o poder cria realidades. De acordo com as autoras:

In other words, the task becomes analyzing how ‘problems’ are made. This form of analysis puts in question the common portrayal of policy as a ‘problem-solving’ activity and an evidence-based practice. If the very nature of a ‘problem’ is in dispute, any suggestion that all that is required is evidence about how to solve ‘it’ seems to be sadly inadequate (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 39).

De forma semelhante a essas disciplinas mencionadas, a análise de políticas também é uma forma de identificar esses diferentes discursos e práticas, especialmente as práticas de conhecimento que geram efeitos<sup>49</sup>. Para as autoras, a estratégia WPR consideram três efeitos que são interconectados na representação dos problemas: efeitos discursivos, efeitos de subjetivação e efeitos *vividos*<sup>50</sup>. Segundo as autoras:

---

<sup>49</sup> De acordo com Bacchi e Goodwin (2016, p. 6-7): “Earlier we claimed that poststructuralism has occupied a less well- articulated and more contested position in the field of policy analysis than in some other areas of social research and practice. But there are well-developed pockets of policy research in the social sciences that have been shaped by, and have shaped, poststructural thinking. In the past 40 years, subfields or subdisciplines have emerged out of engagements with poststructuralism: ‘policy anthropology’ is one, ‘policy sociology’ another, as well as the field of ‘governmentality studies’ that traverses many of the social and political sciences (including policy anthropology and policy sociology). These contributions and insights have shaped our own thinking about policy and policy analysis and have, in some cases, quite clearly contributed to the thinking of policy analysts who have deployed the analytic strategy which is the focus of this book: the ‘What’s the Problem Represented to be?’ (WPR) approach”.

<sup>50</sup> Os efeitos *vividos* não serão analisados nesta dissertação porque eles exigem mostrar como as problematizações acarretam problemas na vida das pessoas, sendo necessário adotar técnicas empíricas, que não contemplam a possibilidade de estudo deste trabalho, mas que torna possível o desenvolvimento de próximos. De acordo com as autoras, “To investigate the ‘playing out’ of problem representations in people’s lives (‘lived effects’), it is possible to adopt a wide gamut of empirical techniques, as part of a commitment to selected political goals. Hence, one can include quantitative measures of social location, ethnographic studies of social interactions, interviews, etc., in one’s

a study of discursive effects shows how the terms of reference established by a particular problem representation set limits on what can be thought and said. Subjectification effects draw attention to how ‘subjects’ are implicated in problem representations, how they are produced as specific kinds of subjects (see Chapter 3). Lived effects, as an analytic category, ensures that the ways in which discursive and subjectification effects translate into people’s lives form part of the analysis. These interconnected effects can coalesce in what Foucault (1982, [p.] 208) calls ‘dividing practices’, which function to separate groups of people from one another and which can also produce “governable subjects” divided within themselves (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 23).

Esses efeitos possibilitam mostrar que a representação não está restrita a um universo discursivo. Segundo as autoras,

Taken together, discursive, subjectification, and lived effects bridge a symbolic-material division, showing that the form of analysis promoted here does not reside in some representational universe cut off from daily life (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 23).

A colocação das autoras é uma forma de defesa da ideia de que a análise proposta não se restringe a entendimento puramente teórico e imerso ao discurso. Sugere-se que há consequências práticas e vinculadas à vida cotidiana, ao contrário do que apontam as críticas comuns às abordagens pós-estruturalistas, pelo reconhecimento da influência do discurso e da linguagem na construção da realidade social.

Por outro lado, a proposta de analisar o problema convida a questões sobre a utilidade da análise pós-estruturalista, pela “problematização” dos “problemas” que as políticas visam solucionar deixar no ar questões sem recomendações claras precisas sobre os “caminhos a seguir”. Partindo de uma inspiração foucaultiana, a proposta tem o intuito de avaliar as formas de construção de problemas, sem que se deixe de avaliar e identificar as formas de poder, conhecimento e contestação. “Foucault (1991b: 84), of course, was explicit in distancing himself from reformers who declared, “this, then, is what needs to be done” (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 24-25). Isso não implica dizer que a dissertação terá uma conclusão clara sobre “what needs to be done”, como se houvesse um encaixe perfeito entre problema e solução. Contudo, a avaliação também cria espaço para as possibilidades de caminho e alternativas, ao refletir criticamente sobre as recomendações de práticas de governança nas políticas de SEA. Conforme apontam as autoras,

---

analysis, though the use of this material needs to reflect poststructural premises” (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 23).

The objective in poststructural policy analysis is to encourage policy analysts to critically interrogate governmental problematizations (how ‘problems’ are constituted in policies) rather than to assist them to develop problematizations that avoid controversies (Bacchi; Goodwin, 2016, p. 39).

Comum as análises pós-estruturalistas, a dinâmica da instabilidade do discurso, da ontologia e da epistemologia discursiva e sobre a natureza produtiva da linguagem são pontos levantados por Bacchi e Goodwin e por Hansen (2006). Se aceitarmos a premissa de que a linguagem é um sistema inerentemente instável, torna-se complexo definir o que é a realidade e como analisar a relação entre um problema e sua solução, já que múltiplos significados são possíveis. A visão pós-estruturalista, apresentada por Hansen e Bacchi, não se baseia em termos causais, e o acesso à realidade não é objetivo, assim como a identificação entre problemas e soluções não é fixa ou objetivamente dada (Hansen, 2006, p. 15-16; Bacchi; Goodwin, 2016, p. 22). Em vez disso, observa-se que essa identificação e construção de problemas são realizadas por meios discursivos, nos quais as conexões estabelecidas pela linguagem geram o significado dessa relação entre problema e solução.

Isso também implica inclusive que, ao usar as mesmas fontes e metodologia, outros pesquisadores podem acessar essa relação de forma diferente. Em vez de um estado de insegurança e um entendimento de monopólio da verdade, aceitar a instabilidade do discurso, do conhecimento e das políticas e, assim, da natureza dinâmica da prática de saber, é aprender a navegar por ela. Isso envolve reconhecer a adaptação e revisão contínua e reflexiva do conhecimento e das políticas (Ackerly; True, 2019; Stern, 2015). Nessa perspectiva, para evitar cair na armadilha de ver a instabilidade do conhecimento como um impasse requer aceitar que a incerteza e a mudança são partes inerentes ao processo. Assim, em vez de buscar eliminar a incerteza e a sua instabilidade, o desafio é então aprender a navegar por ela de forma eficaz, reconhecendo que a adaptação e a revisão contínua são essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas responsivas. Do ponto de vista da pesquisa, equilibrar a aceitação da instabilidade do conhecimento com a necessidade de apresentar resultados coerentes e confiáveis pode ser um desafio. No entanto, reconhecer a natureza dinâmica do conhecimento não implica necessariamente incoerência; pelo contrário, pode ser visto como uma abordagem mais honesta e reflexiva do processo de pesquisa (Hansen, 2006; Ackerly; True, 2019, p. 22; Stern, 2015).

### 3.4.

#### **A construção do problema do SEA: o problema individualizado e o problema multidimensional da violência**

Como visto na última seção, de acordo com a estratégia WPR de Carol Bacchi, o problema do SEA é construído por meio das representações políticas e discursos. Essa estratégia permite examinar como as políticas moldam a percepção do problema, destacando certos aspectos enquanto negligencia outros. Essa estratégia permite fazer uma análise discursiva, examinando como textos, falas e práticas políticas descrevem e definem o SEA, incluindo quem é responsabilizado, quais comportamentos são enfatizados, e como as soluções são estruturadas. A investigação das representações do SEA revela não apenas como o problema é compreendido, mas também buscando compreender as premissas subjacentes que moldam essas representações do problema na construção problema e das políticas que o orientam.

Nessa perspectiva, para compreender o que é o “problema do SEA”, é preciso compreender como alente pós-estruturalista apresentada entende como problema. Segundo a leitura foucaultiana de Bacchi e Hansen, o problema não é simplesmente uma condição existente, mas algo que é construído por meio do discurso e da política. Desse modo, as políticas que abordam esses problemas também participam na criação do problema que pretendem solucionar. De acordo com a estratégia de Bacchi (2016), a forma como um problema é representado influencia as ações que são tomadas e também determina quais aspectos do problema são destacados e quais são ignorados. Nesse sentido, os problemas são moldados por discursos que podem silenciar certas perspectivas enquanto amplificam outras.

A partir dessa compreensão, é possível definir e diferenciar a abordagem individualizada de uma abordagem multidimensional ao problema do SEA, sendo esta última formalizada na ONU pela abordagem centrada na vítima, em razão dos fatores atribuídos a continuidade do SEA. Desse modo, é preciso esclarecer alguns termos. O uso de “abordagem” nesta dissertação é caracterizado pelo conjunto de políticas e a uma interpretação de como são direcionadas ao problema trabalhado em questão, no caso, o SEA.

Unindo esse uso da abordagem com a lente pós-estruturalista, a diferença entre a abordagem individualizada e a abordagem centrada na vítima está em como o problema do SEA é “problematizado”: cada abordagem representa o problema de uma maneira diferente, com diferentes soluções, baseadas em premissas distintas,

que formam a abordagem. Essa representação é feita por meio da linguagem e dos discursos institucionais. Eles determinam o que pode ser pensado e dito, moldando as possibilidades de ação das políticas de SEA. Nesse sentido, as políticas não apenas “lidam” com os problemas, mas os configuram de maneiras específicas. A análise dessas abordagens, portanto, não se limita a avaliar o que as políticas pretendem fazer, como descrito nos relatórios. Ao moldar a forma como o problema é percebido e abordado, ela também permite vislumbrar seus efeitos discursivos, ao influenciar a compreensão e a experiência do SEA dos participantes envolvidos.

Nessa perspectiva, tanto a abordagem individualizada quanto a centrada na vítima estão ativamente formando e configurando o que é entendido como SEA. Quando há uma mudança de uma abordagem para outra, o que está realmente mudando é a forma como o problema é construído. Mudar de abordagem pode implicar uma revisão das normas sobre o que é considerado “verdadeiro”, “justo” ou “eficaz”, o que leva a uma reavaliação de práticas estabelecidas e de quais perspectivas sobre o problema são consideradas válidas, gerando implicações de legitimidade e validade. O efeito disso é que as mudanças na problematização de um problema afetam diretamente as políticas e práticas. Uma nova abordagem pode introduzir novos tipos de intervenções, alterar os objetivos das políticas, ou mesmo mudar a forma como os recursos são alocados. Essa mudança pode ser motivada por novas descobertas, mudanças nas prioridades políticas ou respostas a críticas das abordagens existentes. Assim, a adoção de uma abordagem diferente geralmente requer um questionamento crítico das suposições que sustentavam a abordagem anterior e desta nova.

Desse modo, é possível compreender como as abordagens individualizada e centrada na vítima compreendem o problema do SEA por meio das suas políticas. Como exposto, a maneira como um problema é compreendido (diagnóstico) é moldada pelas soluções que são propostas para resolvê-lo (prognóstico). Na abordagem individualizada, as políticas, isto é, o prognóstico de SEA, concentram-se em identificar, isolar e corrigir os comportamentos de indivíduos considerados violadores. As respostas típicas incluem a implementação de medidas disciplinares, recrutamento, monitoramento, treinamento, no intuito de regular ou alterar o comportamento desses atores. Além disso, há um foco em aprimorar esses processos e de condicionamento às diretrizes com ênfase especial na importância de garantir a adesão às normas estabelecidas.



Essa abordagem opera sob a premissa de que, ao melhorar a seleção e a formação dos indivíduos e assegurar a conformidade estrita com as regras, os incidentes de SEA podem ser prevenidos ou significativamente reduzidos. Se as soluções tendem a se concentrar em corrigir ou punir indivíduos, o SEA é entendido como um problema de falhas individuais, o que obscurece a necessidade de trabalhar de forma multidimensional. Assim, o diagnóstico é atribuído à luz da responsabilidade aos indivíduos violadores, tratando-os como exceções à norma de comportamento esperado. Isto é, como figuras que se desviam do comportamento geralmente esperado dos peacekeepers. Essa visão implica que, ao corrigir ou isolar esses indivíduos, o problema do SEA seria resolvido.

Essa relação do diagnóstico e prognóstico também evidencia as características de uma abordagem individualizada. Ao atribuir uma ênfase excessiva na responsabilidade do violador, há uma negligência dos fatores multidimensionais. O foco no comportamento parece projetar dois entendimentos: que os padrões de conduta esperados já foram expostos e, para não gerar violência, os violadores precisam de mais conhecimento, treinamento, disseminação de informação, monitoramento desse comportamento ou então a punição para se adequar a essas expectativas; ou que a novos padrões de comportamento sejam formulados, para que o comportamento do potencial violador se encaixe. Nessa perspectiva, muitas vezes se entende que o necessário já foi feito ou que apenas o violador, e não outras entidades, precisa ajustar sua conduta. Além disso, essa abordagem está ligada a uma simplificação de respostas, porque a ideia de que o SEA ocorre dentro de contextos mais amplos de violência não é tão substancial quanto o comportamento individual do peacekeeper.

Outra característica da abordagem individualizada é que postura reativa da Organização. ao ser mobilizada em resposta a incidentes de SEA e pressões externas, em vez de formar parte de uma estratégia preventiva e contínua, leva a soluções pontuais para problemas imediatos (Simić, 2012; Westendorf, 2020). Ademais, as políticas individualizadas também são caracterizadas frequentemente por inconsistências na sua aplicação, o que resulta em falta de padrões claros na gestão do SEA. Essas inconsistências mostram que as políticas podem ser lançadas com grande atenção, mas perdem força rapidamente (Harrington, 2011, 2021; Henry, Higate, 2004; OIOS, 2021; Searle; Westendorf, 2017; Westendorf, 2020).

A burocratização excessiva também desafia a eficácia dessas políticas, tornando os processos de denúncia e resposta ao SEA difíceis para as vítimas.

Estruturas burocráticas em uma abordagem individualizada podem gerar uma percepção de maior atenção a violência, mas, por não refletirem os fatores multiníveis que geram a violência, produzem um corpo institucional descoordenado e fragmentado, o que desencoraja a denúncia de abusos e limitam a capacidade de uma resposta rápida e eficaz (Darenfort, 2006; OIOS, 2021). Nesse mesmo sentido, a cultura organizacional também é um aspecto significativo dessa abordagem. Sem transformá-la, permite-se circunstâncias que sustentam ou encobre o SEA. Assim, as políticas dessa abordagem não conseguem prevenir o SEA, perpetuando padrões de violência. Isso inclui, por exemplo, a negligência com dinâmicas de grupo e quebras na cadeia de comando (Hoover Green, 2016).

Outro ponto fundamental e não tão explícito da abordagem individualizada é que ela também pode delegar a responsabilidade pelo treinamento, triagem e punição aos Estados-membros. Essa é uma tentativa de terceirização da responsabilidade aos países contribuintes pode minimizar a responsabilidade da ONU na prevenção e combate ao SEA, perpetuando uma cultura de impunidade e negligenciando os fatores multidimensionais que contribuem para o problema (Harrington, 2021; Grady, 2010, 2016; Westendorf, 2020). Isso também sugere uma redução na percepção da importância do combate ao SEA, evidenciando a necessidade de uma abordagem mais direta e responsável por parte da própria ONU. Associadas a essas questões, estão as soluções que privilegiam exercícios diplomáticos, em detrimento de ações práticas e que resultam em mudanças que são mais simbólicas do que efetivas. Isso se reflete na forma como as políticas são implementadas e na variação das práticas entre diferentes departamentos ou missões.

Ao focar em aspectos individuais, a abordagem pode não incluir efetivamente todas as partes interessadas, como as vítimas, os perpetradores e a comunidade em geral, em seus esforços para combater o SEA. Dessa forma, produzem-se soluções de engajamento comunitário frágeis. Mecanismos de engajamento comunitário, como a distribuição de cartazes e campanhas de conscientização, podem ser insuficientes para promover um entendimento e envolvimento ativo da comunidade na prevenção do SEA (Aroussi, 2020; Jennings, 2009; Samantha, 2021).

Dessa forma, é possível que uma política, seja uma declaração ou uma medida aplicada na operação de paz, reconheça os múltiplos fatores que produzem a violência, mas que, na prática, repita a lógica de culpabilização e responsabilização individual. Além disso, mesmo quando uma política não está direcionada

especificamente ao perpetrador, a definição de uma abordagem individualizada pode ser identificada pela forma como as soluções são apresentadas. Uma política pode não se concentrar diretamente no perpetrador e ainda ser classificada como parte de uma abordagem individualizada por não conseguir romper com os fatores multidimensionais e condições subjacentes – como desequilíbrios de poder, falta de transparência, ou cultura de impunidade – que permitem ou facilitam o SEA, especialmente ao ser lida em conjunto com outras. Isso ocorre porque a política continua a tratar os casos de SEA de maneira isolada ou pontual, porque ela não rompe com os padrões estabelecidos que perpetuam o problema.

Cabe notar que as políticas são interpretadas dentro de uma abordagem maior. No entanto, se várias políticas dentro de uma abordagem, compartilham essas características – foco no perpetrador, curto prazo, reatividade, inconsistência e fragmentação de respostas – então a abordagem inteira pode ser caracterizada como individualizada, ainda que apresente políticas que não enfoquem no perpetrador. Uma política pode tentar introduzir novas perspectivas de ação, mas se a abordagem geral não mudar, a política pode ser absorvida, diluída ou mesmo contrariada pelas práticas gerais estabelecidas ou culturas da instituição e das operações de paz. Assim, a compreensão de uma abordagem é condicionada pela atuação geral da Organização. Como argumentamos, embora a abordagem centrada na vítima represente uma mudança analítica significativa, as políticas sugerem que ela ainda enfrenta dificuldades para se concretizar nas práticas institucionais de forma multidimensional. Isso indica uma dificuldade em se desvincular completamente das premissas da abordagem individualizada.

Como dito, a abordagem centrada na vítima contrasta fortemente com a abordagem individualizada por reconhecer e incorporar as complexidades e múltiplos fatores que contribuem para o SEA. Nessa perspectiva, o prognóstico está em, propor reformas institucionais profundas para transformar a estrutura e a cultura das organizações. As políticas são desenhadas para abordar o problema em vários níveis, incluindo mudanças legislativas, culturais, sociais e institucionais. Além disso, são incentivados mecanismos de participação comunitária, garantindo que as soluções sejam culturalmente sensíveis e relevantes, enquanto fortalecem os mecanismos de responsabilidade e denúncia. Propõe-se a implementação de programas extensivos de educação e treinamento, alinhados com a complexidade dos fatores que geram a violência, em vez de supor que esses fatores possam ser facilmente

superados por meio de treinamentos isolados. Assim, a abordagem multidimensional desafia a visão de que o SEA pode ser resolvido apenas com ações reativas e isoladas, promovendo uma orientação mais profunda e integrada para o problema.

Dessa maneira, o diagnóstico em uma abordagem multidimensional do SEA envolve a representação do problema como profundamente enraizado nas estruturas sociais, políticas e organizacionais. Esse diagnóstico identifica o comportamento individual dos perpetradores como um fator importante, contudo, também, reconhece a importância de outros como estruturas e desequilíbrios de poder dentro das organizações, nas operações de paz e no ambiente em que elas ocorrem. Além disso, admite-se que a cultura organizacional que pode silenciar vítimas ou normalizar comportamentos abusivos é vista como um fator crucial, examinando também como normas e valores institucionais podem perpetuar o SEA. O problema é também diagnosticado como sendo exacerbado por sistemas de resposta inadequados que falham em tratar casos de SEA, muitas vezes deixando vítimas sem recurso e perpetradores sem punição adequada. Somada a esses pontos, a inadequação ou a falta de implementação de políticas legais e normativas que deveriam proteger indivíduos contra o SEA, podem ser insuficientes ou mal aplicadas.

### **3.5. Conclusão do capítulo**

Este capítulo avançou na exploração das teorias de Lene Hansen e Carol Bacchi, oferecendo uma visão profunda de como as políticas de SEA são discursivamente construídas e moldadas. Inicialmente, estabelecemos uma base teórica com a análise pós-estruturalista de Michel Foucault, que serve como alicerce para entender as obras de Hansen e Bacchi. A perspectiva de Hansen permitiu compreender como as identidades são representadas nas políticas institucionais, examinando o funcionamento do campo discursivo. Posteriormente, aplicamos a estratégia WPR de Bacchi para investigar como o problema do SEA é percebido tanto na abordagem individualizada quanto na abordagem multidimensional, destacando a recente institucionalização da abordagem centrada na vítima pela ONU. Esta análise nos permitiu iluminar as premissas subjacentes que moldam o diagnóstico e a construção do problema do SEA.

## 4

**A abordagem individualizada: caminhos atravessados (1998-2017)**

Este capítulo oferece um panorama dos principais eventos e políticas de SEA na ONU, cobrindo o período de 1998 até a institucionalização da abordagem centrada na vítima, no início de 2017. Diferentemente desta última, a abordagem individualizada não foi formalizada por documentos oficiais da ONU, porém pode ser identificada por uma série de políticas e diretrizes. A abordagem não reflete apenas a responsabilização e culpabilização individual do perpetrador pela violência do SEA. Ela também é observada quando determinada política, ou um conjunto delas, implica relutância, negligência, incapacidade de adoção ou implementação de políticas que poderiam abordar o SEA de forma multidimensional, como melhor exposto na Introdução e no capítulo III.

Isso ocorre porque, sem uma estratégia multidimensional para um problema multidimensional, as políticas se tornam restritas e, por não conseguirem mudar efetivamente as condições que propiciam o SEA, contribuem para a perpetuação de ciclos de violência. Os seguintes elementos podem contribuir para isso: a falta de estratégias abrangentes, a tendência a uma postura mais reativa do que proativa, as inconsistências e a falta de sustentação de iniciativas, além de burocracia excessiva.

Isso exposto, a análise deste capítulo visa abordar não apenas as políticas em si, mas também como elas se entrelaçam com os contextos e os desafios enfrentados nas operações de paz. O capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira subseção oferece uma revisão das principais políticas e documentos, começando no início até a primeira quinzena dos anos 2000. Ela oferece um panorama das políticas destinadas ao SEA. As subseções seguintes tratam mais profundamente dos principais esforços para delinear padrões de atuação da ONU. A segunda subseção retorna ao final dos anos 1990, com o intuito de aprofundar a análise dos documentos “Ten Rules” e “We Are United Nations Peacekeepers”, por serem os primeiros documentos padronizados para regular a má conduta sexual, que não havia ainda recebido a nomenclatura de “*Sexual Exploitation and Abuse*”, que surgiu apenas em 2003.

Avançaremos a discussão na terceira subseção, que trata das políticas de não confraternização, e como estas se enquadram na abordagem individualizada. Diferentemente da segunda subseção, que aprofunda especificamente duas políticas, essa subseção discorre sobre um compilado de materiais de políticas de não confraternização. Isso se justifica por ser uma temática central que caracteriza a abordagem individualizada, regulando de forma proibitiva a interação entre os peacekeepers e a população local, e que inclusive persiste na abordagem centrada na vítima adotada posteriormente pela Organização. Nesse sentido, é exposto como as políticas com a temática de não-confraternização majoritariamente constroem os motivos do SEA como um problema de responsabilização e culpabilização isolada do peacekeeper, e que gera efeitos para o combate à violência.

Na quarta e quinta subseções, são avaliados o Fundo Fiduciário e a Resolução 2272, do Conselho de Segurança da ONU, respectivamente. Estas são políticas mais densas que também propõem uma mudança mais substantiva na resposta ao SEA, atribuindo um caráter mais multidimensional. Elas são mencionadas muitas vezes como fazendo parte da abordagem posterior, a abordagem centrada na vítima pela própria Organização. Assim, o capítulo visa compreender quais são e como se caracterizam as políticas de SEA da abordagem individualizada.

#### **4.1.**

##### **Um breve panorama da abordagem individualizada**

A abordagem individualizada simboliza a totalidade das políticas sobre SEA implementadas pela ONU em suas operações de paz até o marco temporal de fevereiro de 2017, pois precede a adoção da abordagem centrada na vítima. A seleção das políticas expostas foi realizada com base nos arquivos disponibilizados pelas bibliotecas digitais do sistema da ONU. Estes arquivos são de acesso público, eliminando a necessidade de credenciamento ou quaisquer outras barreiras. Isso permite um foco nas políticas que oferecem um suporte documental mais robusto, tanto pela extensão e conteúdo dos documentos originais quanto pelo acesso ao desenvolvimento e aos impactos das políticas nas operações em campo. Desse modo, o objetivo desta subseção é fornecer um histórico conciso das políticas e eventos relevantes no período estudado. As análises do relatório e das políticas adotadas após este período, isto é, da abordagem centrada na vítima, serão exploradas no capítulo subsequente.

Uma mudança na postura da ONU sobre má conduta sexual cometida por seus funcionários começou a ser implementada após os casos divulgados pela mídia na África Ocidental, especialmente na Libéria, Guiné e Serra Leoa, entre os anos de 2001 e 2003. Esses episódios marcaram um ponto de virada, demonstrando a necessidade de uma ação mais firme e efetiva da ONU na prevenção e combate ao SEA. Inicialmente, em 2003, a Assembleia Geral da ONU (AGNU) adotou uma resolução solicitando ao Secretário-Geral que tomasse medidas preventivas contra o SEA em operações de paz. Essa proibição foi detalhada em um boletim do Secretário-Geral ainda naquele ano. O Boletim delineou seis normas específicas sobre a temática que (i) constituíram o SEA como uma “falta grave” (serious misconduct, em inglês), o que significa a possibilidade de criminalização pelo ato<sup>51</sup>, demandando medidas disciplinares para os envolvidos; (ii) proibiu a conduta sexual com menores de 18 anos; (iii) proibiu a troca de dinheiro, emprego, bens ou serviços por conduta de natureza sexual; (iv) desencorajou relações sexuais entre a equipe da ONU e pessoas afetadas por conflitos<sup>52</sup>; (v) estabeleceu o dever da equipe em relatar as preocupações e suspeitas sobre SEA; e (vi) estabeleceu a obrigação do pessoal enviado pela ONU em criar e manter um ambiente que tenha uma prevenção efetiva aos casos de SEA.

Sob análise, o Boletim de Tolerância Zero marca um avanço significativo nas políticas de conduta ao definir o termo SEA e estabeleceu a obrigação clara dos funcionários da ONU em denunciar qualquer suspeita ou preocupação relativa à violência. Além disso, a política enfatiza que todo o pessoal da ONU, em todos os níveis, tem a responsabilidade específica de apoiar e desenvolver sistemas que previnam o SEA. Dessa forma, esses elementos do texto indicam uma definição ampla, que, numa primeira leitura, visa captar diferentes formas de SEA. Isso é especialmente relevante em comparação com as fontes anteriores sobre má conduta sexual, como o “Ten Rules” e o “We Are United Nations Peacekeepers”, que serão

---

<sup>51</sup> Para mais, disponível em: <https://resourcehub01.blob.core.windows.net/training-files/Training%20Materials/003%20CPTM-EN/003-132%20Lesson%203.3%20Conduct%20and%20Discipline.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2024

<sup>52</sup> A política de tolerância zero proíbe explicitamente qualquer troca de dinheiro, emprego, bens, serviços ou outra assistência por sexo e veda relações sexuais com menores de 18 anos em quaisquer circunstâncias. Porém, em casos de relacionamentos sexuais não transacionais entre o pessoal da ONU e adultos locais, é “desencorajado fortemente”, embora não proíba totalmente, o que é atribuído a justificativa de dinâmica de poder desigual. Exceções a esse desencorajamento são permitidas apenas quando o civil local é legalmente casado com o peacekeeper ou quando o Chefe da Missão justifica uma exceção com base nas circunstâncias específicas do caso.

discutidas na próxima subseção. Estas fontes eram analiticamente frágeis e careciam de profundidade em relação às formas de violência e às estratégias de enfrentamento da má conduta sexual.

O Boletim de Tolerância Zero também é chamado de “Política de Tolerância Zero” ou “Boletim de 2003”, e possui como um dos seus principais chavões o “zero tolerance” e variações que remetam essa ideia, como “we will not tolerate” ou “one case of SEA is one too many”. Contudo, apesar da nomenclatura forte, enfrenta desafios significativos. Um dos principais pontos de destaque está na falta de clareza e a aplicabilidade do Boletim da ONU, que são comprometidas pela ambiguidade, especialmente na definição de “exploração sexual”, por envolver uma dimensão de transação e troca (Simić; O’Brien, 2014; Westendorf, 2017, 2020, 2023; Jennings, 2009; Henry, 2003; Henry; Higate, 2004).

Embora o documento desencoraje todas as relações sexuais, justamente por ser amplo, ele não estabelece diretrizes claras sobre o que configura essa relação “desencorajada” que não é exploratória ou abusiva. As inteirações sexuais entre peacekeepers e a população local abrangem um amplo espectro, que vão desde relações consensuais até situações de violência e coerção (Simić; O’Brien, 2014; Westendorf, 2017, 2020, 2023; Jennings, 2009, 2015; Kanetake, 2010; Henry, 2013). Desse modo, a falta de clareza nas diretrizes cria incertezas e abre espaço para interpretações e descredibilidade entre os atores envolvidos (Simić; O’Brien, 2014; Westendorf, 2017, 2020, 2023; Jennings, 2009, 2015; Kanetake, 2010; OIOS, 2015).

Além disso, em tese, o Boletim é aplicado a todos do sistema ONU, pois os boletins e diretrizes emitidos pelo Secretário-Geral ou por um representante do Secretário-Geral são aplicáveis a todos das operações de paz da ONU<sup>53</sup>. Todos são nomeados diretamente pela ONU, o que implica na adesão de um termo de compromisso explícito que inclui o Boletim, exceto os contingentes militares e as unidades policiais formadas, que são regidos por memorandos de entendimento (MoUs) entre a ONU e os governos que fornecem essas tropas. Em tese, os MoUs devem incorporar os padrões do Boletim de 2003 da ONU e os códigos de conduta. Na prática, no entanto, essa exigência depende em grande parte da vontade política

---

<sup>53</sup> Estes são: membros de contingentes militares, unidades policiais, policiais civis da ONU, observadores militares e policiais, voluntários da ONU, consultores e outros contratados.



dos Estados contribuintes, além da sua disposição em disciplinar suas próprias forças conforme os padrões da ONU (Kanetake, 2010).

Somado a esse contexto, é exigido que os funcionários da ONU sejam vigilantes para assegurar que tais relações não sejam exploratórias ou abusivas, o que não é muito factível na própria constituição de relações entre os peacekeepers e outros funcionários, especialmente em diferentes hierarquias, tornando o Boletim descredibilizado, o que foi observado por Jennings na sua pesquisa na Libéria e no Haiti e mesmo pelo OIOS<sup>54</sup> na sua avaliação entre 2008-2014. (Jennings 2008, 2009, 2015; Westendorf, 2023; OIOS, 2015). Nessa perspectiva, o Boletim é visto como parte da abordagem individualizada ao levantar uma série de questões sobre clareza, aplicação e credibilidade da regra (Westendorf, 2017, 2023; Harrington, 2021). Assim, conforme Westendorf (2023) e Kanetake (2010), o Boletim emergiu em resposta a escândalos e crises de legitimidade para restaurar a confiança pública na Organização, mas as ambiguidades afetaram a eficácia e a percepção da responsabilização, além da percepção como mero simbolismo repetitivo dos termos como “Tolerância Zero” (Westendorf, 2017, 2023; Harrington, 2021).

O Boletim também apresenta um aspecto positivo ao reforçar o mandato da Resolução 1325, especialmente no que tange à proteção das vítimas, em particular mulheres e meninas. Contudo, como mencionado brevemente na Introdução, a política de SEA foi desenvolvida de forma isolada da agenda de Mulheres, Paz e Segurança (MPS), o que resultou em efeitos limitados no enfrentamento do SEA, conforme apontado por Holvikivi (2021) nos PNAs sobre a agenda MPS e evidenciado por Anania (2022) na ausência do SEA em mecanismos de justiça de transição.

Além disso, apenas a Resolução 2242<sup>55</sup>, de 2015, aborda o SEA detalhadamente, reforçando a política de tolerância zero e considerando o SEA sob a égide da agenda MPS, entre as únicas quatro resoluções do Conselho de Segurança que fazem menção ao SEA (1820, 1888, 1960 e 2242). Embora pareça promissora, no entanto, a resolução é criticada pela associação racializada de mulheres das zonas de conflito às políticas de antiterrorismo (Aroussi, 2020). Assim, ao considerar os efeitos do Boletim, torna-se ainda mais expressivo o fato de que a única resolução a mencionar detalhadamente como o SEA pode afetar a dinâmica do conflito pode

---

<sup>54</sup> Escritório de Serviços de Supervisão Interna da ONU (OIOS, acrônimo em inglês).

<sup>55</sup>Disponível em: <[https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2242.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2242.pdf)>. Acesso em: 3 jan. 2024.

ter reforçado inadvertidamente estereótipos raciais e étnicos. Isso ilustra a dificuldade da Organização em trabalhar com a violência SEA como uma questão complexa na abordagem individualizada e, neste caso, sem retomar a formas de racialização.

Em 2005, o Relatório Zeid foi lançado a pedido do Secretário-Geral, propondo estratégias como a melhoria na coleta de dados sobre alegações de SEA e a criação de um fundo para apoiar as vítimas, denominado “voluntary trust fund for victims” (Relatório Zeid, 2005, p. 11). Além disso, o documento recomendava que funcionários da ONU fossem obrigados a pagar por reivindicações de paternidade, com dedução direta do salário para cumprir esses deveres (Relatório Zeid, 2005, p. 26). As duas primeiras estratégias recomendadas, a melhoria na coleta de dados e a criação do fundo de assistência, foram efetivamente concretizadas em políticas, como será detalhado posteriormente.

Além disso, em dezembro de 2007, a Assembleia Geral da ONU adotou a Estratégia Abrangente de Assistência e Apoio às Vítimas de Exploração Sexual e Abuso (Comprehensive Strategy), que ampliou o suporte às vítimas, incluindo cuidados médicos, serviços jurídicos, apoio psicológico e social, além de assistência material imediata. A estratégia visava também facilitar a busca de paternidade e apoio a crianças nascidas como resultado de SEA perpetrado por funcionários da ONU, além de reforçar o fundo de assistência. Essas medidas foram endossadas nos relatórios anuais do Secretário-Geral e em outros documentos<sup>56</sup> e que chegaram a se concretizar, como será detalhada nas subseções seguintes.

Segundo Ferstman (2020) e Harrington (2021), os esforços para uma política de assistência à vítima foram eventualmente abandonados, principalmente em razão da falta de orçamento. Dessa maneira, é possível ver como, no contexto da abordagem individualizada, também houve tentativas de mudar a atuação da ONU para uma postura mais multidimensional. Porém, apesar de não ter vingado e se transformado em políticas concretas, a Estratégia Abrangente de 2007 forneceu uma base ampliada e significativa para a abordagem centrada na vítima e é inclusive

---

<sup>56</sup> Por exemplo, no *SEA Victim Assistance Guide*<sup>56</sup>, um documento produzido pelo *The Executive Committees on Humanitarian Affairs and Peace and Security (ECHA/ECPS) United Nations (UN) and Nongovernmental Organization (NGO) Task Force on Protection from Sexual Exploitation and Abuse*<sup>56</sup>. O último aborda uma perspectiva de assistência e suporte baseada em uma abordagem centrada no sobrevivente.

mencionada como parte do esforço da institucionalização da nova abordagem, como será exposto no próximo capítulo.

A partir dessa estratégia, especialmente entre 2014 e 2017, as políticas de SEA ganharam mais força, focando nas questões de assistência e suporte às vítimas, além de promover maior sensibilização e monitoramento dos peacekeepers. No entanto, essas políticas enfrentaram problemas significativos de fragmentação e desorganização na implementação<sup>57</sup>. Dentro do conjunto de políticas desse período da abordagem individualizada, essas iniciativas representaram um escopo mais amplo de atuação da Organização. De acordo com Westendorf (2017, 2020, 2023), a postura da ONU deve ser considerada reativa, especialmente devido às pressões externas relacionadas às alegações na República Centro-Africana. Essas pressões resultaram em discussões mais intensas nas estruturas administrativas e no Conselho de Segurança, como será detalhado nos parágrafos seguintes. Esse contexto indicava uma mudança mais sistemática das políticas de SEA, o que pode ser uma das explicações para adoção da abordagem centrada na vítima, em 2017.

Em janeiro de 2014, o Departamento de Apoio Operacional (DOS) e o Departamento de Apoio Logístico (DFS) emitiram orientações com medidas provisórias para facilitar reivindicações de paternidade e oferecer apoio às crianças nas operações. Protocolos e kits para coleta de amostras de DNA foram enviados para algumas missões como resposta a gravidezes resultantes de SEA. Em julho de 2014, o DFS introduziu um Quadro de Responsabilização sobre conduta e disciplina, que visava monitorar o desempenho das missões individuais em relação à conduta e disciplina, além de ações para apoiar as vítimas de SEA. Em agosto de 2014, foi lançada a iniciativa “Inside the Blue”, destinada a aumentar a conscientização por meio de estudos de caso, exibição de um filme homônimo e discussões em grupo (Time Line on Conduct and Discipline, 2023, p. 1)<sup>58</sup>.

Dessa forma, o protocolo e o kit, ao tratar de questões como paternidade e suporte à criança, reconhece as repercussões de longo prazo do SEA. Embora a medida precise também da autorização da legislação dos Estados-membros e dos peacekeepers para o uso de amostras de DNA para testes de paternidade, conforme

---

<sup>57</sup> Em 2014, um quadro de gestão de risco foi introduzido e posteriormente revisado em 2018, resultando na ferramenta de gestão de risco unicamente para o SEA, o Toolkit. A política é analisada no capítulo IV.

<sup>58</sup> Para mais, disponível em: <<https://conduct.unmissions.org/timeline>>. Acesso em: 2 jan. 2024

o caso relatado no OIOS (2021)<sup>59</sup>, ela reforça a importância de políticas mais abrangentes que a simples penalização. Quanto às iniciativas do Quadro de Responsabilização e do Inside the Blue, não foram encontradas informações sobre os efeitos dessas medidas no enfrentamento do SEA, nem sobre como a campanha Inside the Blue foi implementada, sua repercussão ou em quais missões ela foi aplicada.

Nessa esteira, durante os primeiros anos de 2010, houve uma busca mais expressiva pela condenação do SEA nos fóruns relevantes. Destaca-se que, em 2015, o Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO, sigla em inglês) recomendou que o Secretário-Geral adotasse a abordagem de "nomear e envergonhar" para os Estados-membros que falhassem em investigar adequadamente as alegações de SEA. Essa recomendação foi apoiada pela Resolução 2242 do Conselho de Segurança, que expressou "deep concern over continuing allegations of sexual exploitation and abuse" (Resolução do Conselho de Segurança, 2015, p. 2, grifo deles apud Whale, 2017, p. 7).

Whale (2017) destacou que, nesse período, houve um envolvimento contínuo do Conselho de Segurança, que serviu como um poderoso incentivo para que novos fóruns sobre SEA fossem articulados, além de que a violência fosse tratada de forma mais robusta. Em junho de 2015, a pedido do Secretário-Geral, foi realizado um Painel Externo Independente de Revisão sobre Exploração Sexual e Abuso por Forças Internacionais de Manutenção da Paz na República Centro-Africana, distinto do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO). Este painel visava demonstrar credibilidade ao ser composto por membros externos<sup>60</sup> para avaliar e fazer recomendações sobre a situação, considerando o contexto sensível.

Outra medida de alto nível foi tomada em agosto de 2015, quando o Secretário-Geral destituiu Babacar Gaye da posição de representante especial e chefe da missão na República Centro-Africana. A ação foi descrita pelo Secretário-Geral como "[...] how a strong example and message to all the international community"<sup>61</sup>. A penalização de uma figura de alta posição, foi uma tentativa de mostrar ao público externo como a ONU estava comprometida com os seus princípios.

---

<sup>59</sup> Esse caso é explorado na subseção de "Ferramentas de Gestão e Dados", na análise da política *Toolkit*.

<sup>60</sup> Disponível em: <<https://press.un.org/en/2015/sgsm16864.doc.htm>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

<sup>61</sup> Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/central-african-republic/central-african-republic-ban-vows-decisive-action-allegations-sexual>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

Nesse contexto, embora tenha sido importante, essa ação não foi suficiente para conferir credibilidade (Whalan, 2017).

Além disso, o Secretário-Geral, em seus relatórios de 2015 e 2017, detalhou a necessidade de criação de uma política unificada para a gestão de informações confidenciais e de um mecanismo adaptável para queixas, "incluindo a formação de forças-tarefa e a designação de pontos focais sobre SEA nas missões, com o objetivo de proporcionar assistência imediata e uma resposta rápida às alegações. Contudo, essas políticas enfrentaram desafios significativos de fragmentação, como descrito pelo Painel Independente da República Centro-Africana: “[...] fragmented approach that appears to be endemic to the UN” (Assembleia Geral, 2016, p. 54).

No mês de dezembro de 2015, o relatório *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers* lançou luz sobre uma investigação acerca das violações na República Centro-Africana, durante o ano de 2014. O relatório criticou a ineficácia da liderança da missão da ONU, destacando a falta de ação diante das graves alegações de SEA, o que resultou em falhas críticas em investigá-las, proteger as vítimas e impedir a continuação da violência, especialmente no quesito de fornecimento de cuidados médicos e apoio adequado às crianças e adultos afetados. Outro ponto ressaltado foi a responsabilidade diluída e fragmentada entre os escritórios e departamentos da ONU e a falta de clareza nas responsabilidades, que enfraqueceu as medidas tomadas. O foco excessivo em protocolos, em detrimento da ação efetiva, resultou em uma ênfase nos procedimentos formais que muitas vezes ocorreu à custa de respostas rápidas e eficazes, segundo os autores. Assim, o relatório revelou os efeitos da abordagem individualizada da Organização. A ênfase na burocratização e na institucionalização sugere maior atenção organizacional. No entanto, ao contrário de uma abordagem integrada, o resultado de respostas fragmentadas, falta de clareza nas responsabilidades e o foco excessivo em protocolos leva mais à inação do que ao enfrentamento efetivo do problema do SEA como uma questão multidimensional, conforme também exposto pelo OIOS (2021)<sup>62</sup>.

A ONU continuava enfrentando uma crise de credibilidade diante das posturas tomadas nas operações de paz, em especial ao caso da República Centro-Africana. A Organização implementou mudanças significativas a partir de 2016 e 2017,

---

<sup>62</sup> Para mais detalhes da avaliação do relatório, conferir a subseção “Ferramentas de Gestão e Dados”, na análise da política do *Toolkit*, nesse mesmo capítulo.

adotando várias medidas para combater o SEA em todo o sistema. Em maio de 2016, foi introduzido um processo de verificação de antecedentes para membros de contingentes militares e unidades policiais, com o objetivo de evitar a inclusão de indivíduos com histórico de violações de direitos humanos em operações de paz. Em agosto do mesmo ano, os membros da Equipe de Resposta Imediata (IRT) receberam treinamento especializado em um projeto-piloto em duas missões e, em setembro, a ONU lançou um programa de treinamento online sobre prevenção de SEA, tornando-o obrigatório para todo o pessoal, tanto uniformizado quanto civil, para reforçar a compreensão dos padrões de conduta e as expectativas de responsabilidade individual com foco específico no SEA.

Assim, embora essas medidas visassem aumentar o escopo institucional de resposta ao SEA, elas ainda se concentram predominantemente em treinamento e disciplina, refletindo o caráter da abordagem individualizada. O relatório do OIOS (2021, p. 30), que cobriu esse período, mostrou que a atuação do IRT foi dificultada pela quantidade de atores sem conhecimento específico para a atuação<sup>63</sup>. Nesse contexto, uma questão relevante é se o aumento do treinamento seria suficiente para resolver os problemas enfrentados por essas equipes, ou se o conteúdo do treinamento não atende adequadamente às necessidades das operações de paz na resposta à violência.

Assim, os parágrafos anteriores mostraram a trajetória da abordagem individualizada. A Estratégia Abrangente de 2007, o Relatório Zeid de 2005 e o Boletim de Tolerância Zero de 2003 já haviam sinalizado e estabelecido bases para um possível compromisso com o suporte às vítimas. Durante o primeiro período dos anos 2010, o cenário também mudou, com a atuação da mídia relatando os casos de SEA e ajustes nas estruturas das operações de paz. Além disso, houve uma atuação mais ativa do Conselho de Segurança em relação aos assuntos de SEA. Mais especificamente, entre 2014 e 2016, a ONU intensificou seus esforços para combater a violência, motivado principalmente pelas denúncias na República Centro-Africana, que exigiram maior transparência e credibilidade. No entanto, alguns autores interpretaram isso como uma postura mais reativa às pressões externas por uma

---

<sup>63</sup> Para mais detalhes da avaliação do relatório, conferir a subseção “Ferramentas de Gestão e Dados”, na análise da política do Toolkit.

mudança na postura da Organização, em vez de uma resposta efetiva (Searle, Westendorf, 2017; Whale, 2017).

Nessa direção, as políticas deste período sinalizaram uma tentativa mais clara de abordar o problema não somente pela conduta individual, mas também por sintomas de questões como falhas estruturais, culturais e de poder, abordando o SEA sob múltiplos aspectos – legal, psicológico, social e operacional. Contudo, apesar de certa orientação multidimensional, as políticas para combatê-lo não se mostraram exatamente efetivas e, vistas em conjunto, mesmo com essas iniciativas, a abordagem individualizada não é descaracterizada. As medidas que fugiram dessa proposta se mostraram fragmentadas e descoordenadas, levando à sensação de que as respostas são mais simbólicas e retóricas do que práticas, sugerindo assim a necessidade de esforços mais consistentes e integrados.

#### **4.2.**

#### **Avaliação das políticas “Ten Rules” e “We Are United Nations”**

Os documentos “Ten Rules” e o “We are United Nations” foram as primeiras diretrizes que visavam estabelecer padrões uniformes de comportamento dos peacekeepers. Elas comunicam e refletem os padrões de conduta ética e profissional que a Organização exige de seus membros em relação à população local e destacam a importância de tratar os habitantes dos países anfitriões com respeito e cortesia, evidenciando o comportamento inadequado de formas de má conduta sexual, física ou psicológica, com atenção particular às mulheres e crianças. Os documentos apresentam grandes semelhanças tanto em conteúdo quanto em forma. A principal diferença é que, enquanto o “Ten Rules” é mais direto e conciso que o “We Are United Nations Peacekeepers”. Após esta breve introdução, examinaremos essas políticas, sua relação com a abordagem individualizada adotada e suas limitações, a partir de análise de Carol Bacchi “What’s the problem represented to be” (WPR).

A Figura 1 mostra o folheto da página um do Ten Rules e a Figura 2 apresenta parte do folheto do We Are United Nations Peacekeepers.



Figura 1 - Página um do folheto do Ten Rules code of personal conduct for blue helmets



Figura 2 - Folheto do We Are United Nations Peacekeepers



Como exposto, os documentos foram os primeiros a estabelecer padrões uniformes para os peacekeepers, ao contrário de adotar medidas *ad hoc* (Simić, 2012)<sup>64</sup>. Os documentos comunicam as expectativas de comportamento e padrões de conduta ética e profissional, na tentativa de padronizar o conteúdo sobre má conduta.

Nesse ponto, é importante considerar a natureza desses documentos, como os códigos de conduta, regras e diretrizes, e a decisão da Organização em adotá-los. Esses documentos evidenciam a necessidade de moldar o comportamento dos peacekeepers para prevenir a má conduta, ao mesmo tempo em que destacam os princípios que orientam a Organização. Por um lado, tratar essas políticas como soluções visa promover a transparência e a clareza das regras, facilitando o entendimento e o cumprimento delas, especialmente em contextos particulares e entre grupos diversificados, como nas operações de paz. Esses aspectos indicam uma vontade política e uma escolha consciente da Organização em produzir soluções coordenadas, em vez de adotar estratégias circunstanciais e improvisadas.

Por outro lado, esses documentos também apresentam limitações. Eles são focados na mudança de comportamento individual e podem ser insuficientes, especialmente quando aplicados de forma isolada para enfrentar os problemas que se propõem a resolver. Embora essas políticas não sejam problemáticas por si só, tornam-se limitadas quando a ênfase se concentra excessivamente no indivíduo, refletindo uma abordagem individualizada que considera a mudança de comportamento individual como a solução para o problema do SEA. Nessa perspectiva, os documentos refletem essa construção particular do problema do SEA e ilustra parte das críticas à abordagem individualizada.

Assim, nesse contexto, o uso dos códigos de conduta da ONU como principal medida para enfrentar o SEA revela três problemas interligados: a limitação na postura da ONU ao empregar apenas esses códigos, o conteúdo desses códigos e a tendência a simplificar o problema, além de como, segundo Bacchi, essas políticas moldam tanto a percepção do problema do SEA quanto o modelo ideal de

---

<sup>64</sup> É importante destacar que os documentos analisados constituem as principais fontes disponíveis ao público geral, ou seja, não requerem credenciamento especial para acessar informações sobre SEA. Também, a dissertação enfatiza a limitação de sua análise ao confrontar o conteúdo documental com a realidade operacional no terreno. Isso indica a possibilidade de existirem diferenças significativas entre as condutas esperadas nos documentos oficiais e as condutas efetivamente observadas em campo e sua execução prática.

peacekeeper. Em relação ao terceiro problema, para aprofundar a análise, destacamos quatro elementos do documento Ten Rules:

1. Dress, think, talk, act and behave in a manner befitting the dignity of a disciplined, caring, considerate, mature, respected and trusted soldier, displaying the highest integrity and impartiality. Have pride in your position as a peace-keeper and do not abuse or misuse your authority.
2. Respect the law of the land of the host country, their local culture, traditions, customs and practices.
3. Treat the inhabitants of the host country with respect, courtesy and consideration. You are there as a guest to help them and in so doing will be welcomed with admiration. Neither solicit or accept any material reward, honor or gift.
4. Do not indulge in immoral acts of sexual, physical or psychological abuse or exploitation of the local population or United Nations staff, especially women and children [...] (ONU, 1998, p. 1-2).

Segundo a estratégia WPR de Bacchi, a representação de problemas gera efeitos de subjetivação, processo pelo qual indivíduos são moldados por normas e discursos institucionais, assumindo identidades e comportamentos esperados por essas instituições e pela sociedade. Dessa maneira, as políticas não apenas definem como os problemas são abordados, mas também cria tipos específicos de sujeitos para que se ajustem a essas soluções (Bacchi; Goodwin, 2016; Bacchi, 2009).

Sob essa ótica, os códigos de conduta da ONU não apenas estabelecem normas explícitas, mas também contribuem para a criação de um peacekeeper idealizado. As frases retiradas do documento apresentado acima descrevem-nos como “disciplined, caring, considerate, mature, respected and trusted”, assim como mostram quais formas de conduta “Dress, think, talk, act” (ONU, 1998, p. 1). Como um modelo idealizado, apesar de afirmar o que o peacekeeper é, o conteúdo mostra aquilo que o peacekeeper *deve(ria)* ser: cortês, disciplinado, respeitador. Nessa esteira, o próprio documento cria uma tensão entre o modelo idealizado de comportamento e a realidade prática. Isso porque, ao mesmo tempo em que se promove um modelo de heroísmo e respeitabilidade, reconhece-se a necessidade de instruí-los *explicitamente* contra ações vistas como negativas, como o consumo de álcool, o envolvimento em tráfico de drogas, a exclusão de outros grupos e a própria prática de SEA (Ten Rules, 1998; We Are United Nations, 1998). Isso reforça a ideia de que essas qualidades exaltadas não são inatas aos peacekeepers da ONU, mas expectativas que visam ser alcançadas e precisam ser lembradas por meio desses códigos de conduta.

Para entender melhor a construção do peacekeeper nos documentos, podemos observar na regra nº6 do Ten Rules: “Show military courtesy and pay appropriate compliments to all members of the mission, including other United Nations contingents regardless of their creed, gender, rank or origin” (ONU, 1998, p. 2). Essa instrução contém duas dimensões cruciais: o uso de “military courtesy” e a expressão “regardless of their creed, gender, rank or origin”. O primeiro ponto, ao invocar a cortesia militar, valoriza princípios associados ao militarismo, como disciplina, honra e respeito, considerados como recursos para minimizar conflitos internos e facilitar a cooperação. Essa orientação é feita para lembrar aos peacekeepers a necessidade de manter um padrão elevado de profissionalismo em suas interações. No entanto, a realidade do SEA sugere um descompasso significativo entre o ideal proposto e a realidade dos casos da violência, desafiando a premissa de que valores militares, por si só, são suficientes para mitigar ou prevenir tais violações.

Ademais, a associação paradoxal entre os valores militares – como disciplina, honra e respeito – e a prática de violações de SEA pelos peacekeepers questiona os limites da cortesia militar como recurso para solucionar o SEA. A crítica na literatura de masculinidades e feminilidades, discutida no capítulo II, destaca que valores como agressividade, controle e dominação, frequentemente exaltados nas estruturas militares, são sustentados por uma construção cultural e institucional, e não apenas por expressões individuais.

Nesse mesmo contexto, o segundo ponto da regra nº6 do Ten Rules levanta mais questões sobre o uso de cortesia militar, pela orientação de estendê-la a outros membros “regardless of their creed, gender, rank or origin” (Onu, 1998, p. 2). Implicitamente, é dado a entender que há necessidade de lembrar aos peacekeepers para serem corteses com grupos de diferentes marcadores sociais, em vez de o comportamento ser uma mera formalidade. Embora a cortesia militar seja idealmente vista como um pilar de comportamento profissional, que promove harmonia e respeito mútuo, a realidade dessa cortesia e da prática operacional pode ser discrepante a ponto da necessidade de um lembrete explícito.

De maneira semelhante, o documento *We Are United Nations Peacekeepers* reforça as formas de construção do peacekeeper e evidencia a diferença com a realidade do SEA, com os trechos “We will always” e “We will never” (ONU, 1998b, p. 2-3). Os trechos sugerem uma aparente impossibilidade de conciliação entre

esses comportamentos. Os trechos compartilham uma contradição na idealização e na ideia de que a adesão aos princípios de cortesia e respeito são suficientes para prevenir violações, porque o SEA persistiu e persiste por mais de duas décadas. Essa discrepância sinaliza uma falha na suposição de que valores militares tradicionais, como a disciplina e o respeito, podem ser diretamente transpostos para ambientes onde as interações são marcadas por complexidades culturais, sociais e políticas.

Outro exemplo é a regra nº 9 do Ten Rules, que proíbe o consumo excessivo de álcool: “Do not engage in excessive consumption of alcohol or traffic in drugs” (ONU, 1998, p. 2). A regra ilustra as expectativas em relação à vida pessoal dos peacekeepers, atribuindo o consumo excessivo de álcool à manutenção do profissionalismo. No entanto, associar a proibição a uma solução para o problema do SEA é uma simplificação excessiva. A regra tanto constrói a imagem do peacekeeper quanto o problema do SEA, pois a violência é reduzida a uma questão de escolhas pessoais e falta de autocontrole, sendo uma questão meramente individual do violador. Quando a proibição é apenas comunicada, sem explorar com devida atenção *como* essas redes são formadas ou o *porquê* e *por quais* formas o álcool ou a vestimenta podem afetar a vida das pessoas nessas zonas de operação, os documentos não vão além de proibições ou restrições automáticas. Dessa forma, a proibição exposta nos documentos, de forma isolada, simplifica o reconhecimento como a presença e a interação dos peacekeepers também produz violência, corroborando a ideia de culpabilização no indivíduo da abordagem individualizada.

Desse modo, a solução (códigos de conduta focados no indivíduo) permite criar o problema (SEA) como sendo primariamente um problema de comportamento individual. Então, se o problema do SEA está no comportamento individual, estando apenas desalinhado ao ideal, cria-se a ilusão de que a solução é relativamente simples: realinhar o comportamento. Assim, os códigos de conduta do fim dos anos 1990 mostram como os documentos não se limita a uma lista de regras, mas tem efeitos na construção do problema do SEA e do próprio peacekeeper.

### **4.3. Políticas de não confraternização**

Assim como no caso da vestimenta e a lógica do consumo do álcool mencionadas anteriormente, as políticas de não confraternização estão associadas a formas

de sociabilidade e inteiração entre a população local e os peacekeepers. Essas inteirações são tipicamente reguladas, a partir da sua restrição ou punição, a partir do termo de “não confraternização”. Como veremos a seguir, patrulhas, monitoramento, toques de recolher, restrição, militarização e delimitação de determinadas áreas de prostituição, uso de uniforme constante, fechamento de estabelecimentos são exemplos típicos de políticas de não confraternização. Identificamos que as políticas de não confraternização em nossa análise de fontes têm predominado nas operações de paz desde o final dos anos 1990 até o nosso ano final de análise, 2023. Este é um indicativo importante da predominância da abordagem individualizada, como argumentaremos mais à frente. Nessa esteira, essas políticas revelam a relação estabelecida pela ONU entre a inteiração dos peacekeepers com a população local e a produção de violência do SEA e, nessa perspectiva, são essenciais para compreender como as soluções da Organização dão sentido ao problema do SEA.

Primeiramente, para demonstrar como essas políticas de não confraternização estão presentes tanto na abordagem individualizada quanto na abordagem centrada na vítima, é preciso esclarecer que essas formas de sociabilidade e inteiração dos peacekeepers com a população local tipicamente recebem o nome de “fraternization”, em tradução livre, confraternização. Na mais recente definição do conceito, pela segunda edição do documento *Glossary on Sexual Exploitation and Abuse*, de 2017, preparado pelo *Task Team on the SEA Glossary*<sup>65</sup>, as formas de sociabilidade com as populações das zonas onde as missões são implementadas. O termo “fraternization” é definido por:

78. Fraternization Associating socially with someone from the local population in which the United Nations is deployed for purposes unrelated to the exercise of UN mandated activities (Task Team on the SEA Glossary, 2017, p. 19, grifo nosso).

Cabe notar que nem toda política de não confraternização visa especificamente evitar a ocorrência de SEA, mas elas costumam estar atreladas a esse objetivo. Por exemplo, no documento *The Core Pre-deployment Training Materials*

---

<sup>65</sup>O intuito do glossário é “This glossary aims at compiling existing terminology and nomenclature related to SEA to provide conceptual clarity and a common understanding of key terms used by different United Nations entities in the discourse on this topic” e “comprises a set of terms and definitions as they are normally used and understood by key UN entities in the context of SEA”, deixando explícito que as definições são feitas para o contexto do SEA, “All terms and definitions are to be read in the context of SEA” (Task Team on the SEA Glossary, 2017, p. 2). Disponível em: <[https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/SEA%20Glossary%20%20%5BSecond%20Edition%20-%202017%5D%20-%20English\\_0.pdf](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/SEA%20Glossary%20%20%5BSecond%20Edition%20-%202017%5D%20-%20English_0.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2023.

(CPTM, sigla em inglês), de 2017, as mais recentes regras divulgadas de formação básica pré-destacamento para qualquer funcionário das operações de paz da ONU, a restrição do consumo de álcool é abordada em várias seções. Essas incluem conscientização sobre segurança pessoal e ameaças específicas, especialmente relacionadas à violência e agressão sexual<sup>66</sup>; higiene e saúde pessoal, em que o uso de bebidas alcoólicas locais é mencionado tanto como forma de entretenimento quanto como meio para lidar com climas de alta altitude; gestão de estresse, em que o aumento do consumo de álcool é identificado como um sintoma de comportamentos relacionados ao estresse; e segurança no trânsito, com ênfase nos perigos de dirigir sob a influência de álcool<sup>67</sup>.

Contudo, enquanto soluções, as políticas de não confraternização são formas de regular a interação da população local e peacekeepers. Nessa direção, poder-se-ia esperar num primeiro momento que essas políticas seriam tentativas de reconhecimento implícito do impacto da presença internacional na produção da violência, o que sugeriria que a construção do SEA é um problema multidimensional. Contudo, como mostraremos a seguir, grande parte das políticas de não confraternização pode ser vista como um reflexo dessa abordagem individualizada. Essas políticas se concentraram mais em uma tentativa restritiva de regular a conduta individual do que em oferecer uma solução que realmente aborde as formas e os impactos da presença internacional, incluindo como essa presença cria um ambiente de trocas e interações cotidianas que também geram violência. Ilustraremos a seguir com mais detalhes como isso ocorre nas políticas encontradas.

No Relatório de Medidas Especiais do Secretário-Geral, a adoção de políticas de não confraternização bastante restritivas, adotadas na MONUC em 2004<sup>68</sup>, esteve diretamente atrelada aos casos de SEA e de VSRC divulgados pela mídia internacional. Os casos vieram logo após o anúncio do relatório do Secretário-Geral,

---

<sup>66</sup> “Key Message: Sexual assault is any non-consensual act forced on a person. Nonconsensual means without agreement. Sexual assault often involves pressure, intimidation, threats and force by one or more assailants. You must know what to do in social situations and be vigilant when alone. ▪ Be aware of effects of alcohol ▪ Never leave your drink unattended ▪ Socialise in large groups ▪ Be wary of leaving alone with or accepting drinks from a stranger ▪ Don’t trust friendly strangers – be cautious ▪ Seek immediate help if drugged ▪ Be alert while alone, especially when driving – lock the doors, keep the windows up ▪ Meet new people in public places ▪ Tell friends where you plan to be and when you will return ▪ Have emergency telephone numbers on speed dial” (CPTM, 2017, p. 1601).

<sup>67</sup> Disponível em: <<https://peacekeepingresourcehub.un.org/en/training/pre-deployment/cptm/intro>>. Acesso em: 5 jul. 2023.

<sup>68</sup> Disponível em: <<https://press.un.org/en/2004/lute041122.doc.htm>>. Acesso em: 4 nov. 2023.

em 2003 e geraram uma grande pressão internacional, representando um momento delicado para a Organização. Como resposta, a ONU adotou na MONUC políticas como toques de recolher, designação de áreas e instalações proibidas, e o aumento do monitoramento e da cooperação com a polícia local, refletindo uma estratégia focada na restrição da mobilidade e das interações dos peacekeepers com a população local. Conforme o relatório A/59/782 (2005):

During 2004, MONUC also introduced a number of mission-specific measures to eliminate abuses. These measures included: (i) Establishment of a Personnel Conduct Unit to address sexual exploitation and abuse; (ii) Investigations into allegations of sexual exploitation and abuse by professional investigators with a background in sex crimes, particularly those involving children; (iii) Establishment of a strict non-fraternization policy and a curfew for military contingents; (iv) Designation of off-limits areas and premises for all MONUC personnel; (v) Increased monitoring of off-limits areas and premises; (vi) Strengthened cooperation with the local police to decrease the interaction between local women and military personnel around military bases and to ensure the positioning of street vendors away from the premises; (vii) Requirement for military contingents to wear uniforms at all times when outside the military camp; (viii) Replacement of static guard posts in densely populated areas with mobile and frequent foot patrols, where possible; (ix) Proposals for improving welfare and recreational facilities for civilian and uniformed personnel (Secretário-Geral, 2005, p. 7, grifo nosso).

O caso da MONUC ilustra como as políticas de não confraternização relacionadas ao SEA passaram a se manifestar ao longo dos anos, embora não necessariamente com a mesma rigidez. Essas políticas incluem toques de recolher, designação de áreas e instalações proibidas e com maior monitoramento, cooperação com a polícia local e a obrigatoriedade do uso do uniforme fora dos acampamentos. Por um lado, essas medidas marcaram uma mudança substancial em relação às políticas adotadas no final dos anos 1990, que recomendavam, de forma distinta, o *não* uso de uniformes e de veículos da ONU fora das áreas do limite, por serem mecanismos de fácil identificação como no caso do Camboja (Whitworth, 2004). Por outro lado, numa perspectiva de análise, ao reparar nas medidas IV, V, VI e VIII, elas replicam lógicas muito semelhantes, mas em trechos diferentes: militarização e vigilância dos espaços ao redor das bases da ONU como formas assertivas de prevenção do SEA.

Essa estratégia reflete uma mudança significativa na construção do problema do SEA. A lógica anterior enfatizava a minimização da identificação dos peacekeepers como alvos potenciais por meio da tentativa de dissuadi-los de serem vistos como representantes da Organização. Aqui, porém, a visibilidade e a formalidade

são vistas como ferramentas para dissuadir a má conduta sexual. Essas medidas, embora possam reduzir as oportunidades de contato que podem levar ao SEA, também podem ser interpretadas como uma tentativa de “isolar o problema”, tratando os peacekeepers unicamente como potenciais perpetradores. Toques de recolher, monitoramento rigoroso e uso do uniforme são medidas que reforçam a ideia de que o comportamento dos peacekeepers deve ser controlado externamente. A ênfase está na vigilância como meio de dissuasão contra comportamentos inadequados, o que simplifica a forma como as redes de sociabilidade e de produção de violência ocorrem.

Mais especificamente, as medidas IV, V e VIII na MONUC, citadas anteriormente, exemplificam a militarização dos espaços e do cotidiano, pela designação de áreas proibidas, pelo aumento do monitoramento dos locais e pela substituição de postos de guarda estáticos por patrulhas móveis em áreas densamente povoadas. Outras operações também adotaram medidas de regularização de áreas em que há prostituição. Contudo, neste caso da MONUC, segundo Nicola Dahrendorf (2006), diretora do Escritório para Enfrentamento da Exploração Sexual e Abuso na MONUC, é difícil avaliar se houve uma redução real nos atos de SEA. Para Dahrendorf, a mudança na percepção dessa interação entre peacekeepers e locais não necessariamente indicou uma diminuição efetiva desses incidentes. Isso porque as medidas adotadas pareciam ter tido algum sucesso em mudar a percepção, com redução de carros visíveis fora de bares e a diminuição aparente da prostituição em áreas proibidas, mas pode ser que apenas tenham se tornado menos visíveis ou terem se deslocado para locais menos monitorados, conforme a autora (Dahrendorf, 2006).

Essas regras, entretanto, nem sempre são credibilizadas ou eficazes, o que pode ser visto a partir relatos de estratégias para contornar essas regras, tais como estacionar veículos longe de bares ou usar celulares para manter contato com acompanhantes locais. Por exemplo, a ideia “vista grossa” por parte dos comandantes, observada por alguns autores, permite certas violações das políticas de não confraternização, revelando falhas na implementação efetiva dessas políticas (Higate; Henry, 2004; Jennings, 2019; Westendorf, 2023). Segundo Higate e Henry (2004), em Serra Leoa e na República Democrática do Congo, mesmo com a adoção de restrições, comandantes permitiam a participação em bares. Em resposta, os peacekeepers desenvolveram estratégias para contornar essas políticas, como estacionar



veículos distantes de bares e clubes, fornecer celulares para os acompanhantes e referir-se a eles como “acompanhantes” (Higate; Henry, 2004, p. 492).

Essa postura por parte dos comandantes aponta para uma cultura de complacência e, em alguns casos, de cumplicidade dentro da hierarquia militar. Isso sugere que, além das ações individuais dos perpetradores existem falhas na liderança e na governança das missões de paz que contribuem para a perpetuação do SEA. Essa atitude não apenas subverte as políticas de não confraternização, mas também envia uma mensagem tácita aos subordinados de que as regras podem ser flexibilizadas, minando assim os esforços de prevenção do SEA, especialmente se operadas em uma lógica de culpabilização individual. Somado a esse cenário, as estratégias desenvolvidas pelos peacekeepers também refletem uma cultura organizacional na qual a evasão de regras é socialmente aceitável e até mesmo esperada.

Segundo entrevistas feitas por autores, a definição de políticas de restrições e de não confraternização foram relativizadas em diversas missões (Higate; Henry, 2004; Jennings, 2019; Westendorf, 2023). Nessa perspectiva, os autores em campo demonstram como a predominância da culpabilização individual negligencia mecanismos institucionais e culturais que podem promover ou tolerar a violência, bem como a necessidade de reconhecer as capacidades e necessidades das comunidades locais para participar ativamente de sua própria proteção e da construção da paz. Além disso, destacam a importância de a Organização desenvolver projetos que fortaleçam essa autonomia.

Outro ponto importante é como a relação com a população pode ser estremecida nesse contexto. Segundo a avaliação de Dahrendorf sobre as lições aprendidas na MONUC, a falta de clareza nos critérios para a designação de estabelecimentos como áreas proibidas levantou preocupações sobre a justiça e imparcialidade dessas medidas entre diferentes grupos. Reclamações da imprensa congoleza e de empresários locais reclamaram sobre um suposto tratamento desigual, com o fechamento de negócios congolezes enquanto estabelecimentos pertencentes a comunidades estrangeiras, como libaneses e gregos, foram deixados de fora. Conforme documentado por Dahrendorf (2006, p. 19): “The Congolese press ran articles complaining that only Congolese places had been targeted whereas well known ‘places of disrepute’ owned by members of the Lebanese or Greek community had been left off the list” (Dahrendorf, 2006, p. 19). A autora ilustrou, nesse sentido, a necessidade de

maior consideração das dinâmicas sociais dos grupos envolvidos, e, assim, das redes de sociabilidade e sensibilidade cultural.

De modo semelhante, a falta de sensibilidade cultural e a representação inadequada da população local nas políticas podem ser observadas na campanha de conscientização *No Sex For Help, No Help For Sex* (UNMIL, 2007)<sup>69</sup> da UNMIL, na primeira década dos anos 2000. O pôster ilustrado na Figura 3, foi destinado a educar e informar sobre o SEA e a inaceitabilidade da troca de favores ou ajuda por favores sexuais, como define o próprio conceito de SEA. Contudo, ele também mostra como a sexualidade feminina local pode ser frequentemente objeto de comentários e suposições, o que implica uma visão sexualizada e estereotipada. A situação ilustrada na Figura 3 mostra um homem, identificado como Sr. Cooper, representando a imagem de um funcionário internacional que oferece ajuda a duas mulheres, insinuando interesses sexuais. A mulher, que segura um bebê, encoraja a jovem a aceitar a ajuda para entrar em tal arranjo. No entanto, a jovem, que a chama de “mama”, rejeita as insinuações e a oferta, e logo é repreendida pela outra mulher, nos dizeres: “Wha’? yu say no?!...I’ll see how you’ll eat in dis house”. Em seguida, a jovem afirma que não precisa de ajuda condicionada ao sexo: “I don’t need no so-called help” so he gah money justo to exploit young girls?...” e o quadrinho é finalizado com o slogan da campanha “Sorry mama and Mr Cooper. No help for sex, no sex for help!” (UNML Public Information, 2007).

---

<sup>69</sup> Disponível em: <[https://pseataaskforce.org/uploads/tools/posternosexforhelpnohelpforsex\\_nationalgbvtaskforce\\_english.jpg](https://pseataaskforce.org/uploads/tools/posternosexforhelpnohelpforsex_nationalgbvtaskforce_english.jpg)>. Acesso em: 2 jan. 2024.



Figura 3 - Pôster da Campanha Sorry mama and Mr Cooper. No help for sex, no sex for help!

A campanha tem o objetivo de evitar a exploração de jovens mulheres. As alusões e suposições sobre a sexualidade das mulheres locais estão contidas nos comentários sobre seu comportamento, sua disponibilidade e disposição sexual (percebida) entre as duas mulheres. Embora o cenário em que a mulher que segura o bebê é chamada de “mama” pela outra jovem, possivelmente sua mãe, possa sugerir uma pressão social e familiar para aceitar demandas de favores sexuais, o foco parece se concentrar nas ações das vítimas em relação aos avanços do funcionário internacional. Nesse sentido, a campanha pode inadvertidamente desviar a atenção da responsabilidade dos perpetradores e da instituição para um suposto encargo na potencial vítima, que se protege pelo ganho de consciência, explicitado na campanha, de que não se deve aceitar favores ou ajuda em troca de atividades sexuais. Embora seja essencial reconhecer a resistência das vítimas, é igualmente importante abordar as falhas que permitem que essas violências ocorram desde o início, assim como a forma pela qual a própria Organização contribui para essas falhas. Além disso, é necessário examinar os canais de denúncia e outras formas de assistência e proteção oferecidos às potenciais vítimas.

Segundo Jennings (2019), que conduziu entrevistas na Libéria entre os anos em que a campanha esteve presente, a representação da sexualidade das mulheres

pôde ser percebida implicitamente em diversas formas de pensar dos peacekeepers. Em um dos casos, um peacekeeper sênior na UNMIL expressou a sua percepção sobre as relações sociais e familiares na Libéria. Ao questionar a existência de “famílias reais” no país, o peacekeeper sugeriu que havia nelas uma promiscuidade e falta de “fibra familiar”. De acordo com Jennings (2019, p. 34):

[...] one senior African peacekeeper in UNMIL asked, ‘[a]re there really families in Liberia?’ He continued that Liberian women and men will have five children from five different people and concluded that there is ‘no fiber of the family’.

Outro peacekeeper da UNMIL interceptou a autora para alertá-la sobre como “[...] if a local woman asks you to buy her a drink, it is a trap. Afterward, it is very difficult to ‘shake her loose,’ and she ‘ll always recognize you’” (Jennings, 2019, p. 34). O trecho revela como sugerem uma predisposição a ver as interações com mulheres locais primariamente por meio de uma lente sexualizada e desconfiança em relação à sexualidade feminina. Jennings, em sua pesquisa, percebeu também que a proteção oferecida não é incondicional, mas está sujeita à avaliação dos peacekeepers sobre vários fatores, como a aparência, o afeto, o comportamento e a capacidade dos locais de se enquadrarem. A autora observa que é feita uma projeção de imagem na população local pelos peacekeepers de quem merece ser protegido: “[...] an idealized role as someone “worth” protecting” (Jennings, 2019, p. 31).

Primordial para esta dissertação, e em alinhamento com Jennings (2019), é destacar que essa narrativa sobre os locais também se reflete nas formas como os documentos representam esses locais:

This idealized narrative is directly and indirectly communicated to peacekeepers via codes of conduct, training regimes, public rhetoric, and internal communications concerning what peacekeepers ‘are’ and what is expected of them (Jennings, 2019, p. 36).

Desse modo, Jennings pontua como a percepção da população local pode ser potencialmente relativizada por meio da subjetividade do peacekeeper ao decidir quem recebe proteção ou não e quais as dimensões sociais envolvidas nessa questão.

Essa questão destaca um fator crucial na produção de violência e nas soluções oferecidas para o SEA: a subjetividade dos peacekeepers ao decidir quem recebe proteção. Tanto as políticas da ONU para o SEA quanto as narrativas dos

peacekeepers revelam como essas abordagens podem ilustrar a subjetividade em relação à população. Autores mencionados anteriormente mostraram que, na percepção dos peacekeepers, a visão da população local oscila entre fragilidade e ameaça, sendo vista ora como necessitada, ora como mercenária e predatória. Essas imagens ambíguas estão intimamente relacionadas à forma como masculinidades e feminilidades são construídas e exacerbadas nesses microambientes, como visto no capítulo II (Higate, 2004; Higate; Henry, 2004; Henry, 2015; Jennings, 2009, 2014, 2015).

Somado a isso, Westendorf (2023) aponta que há um crescente impulso entre os Estados-membros e a ONU para adotar a política de não confraternização. Em entrevistas realizadas em 2016, Westendorf observou que os formuladores de políticas, especialmente os altos funcionários da ONU, mostraram uma tendência em defender a implementação dessas políticas para os funcionários das missões (Westendorf, 2023). A principal justificativa para isso foi a facilidade de implementação e os mecanismos de responsabilidade, bem como a clareza nas regras de engajamento entre funcionários da ONU e a população local, o que reduz a necessidade de avaliar individualmente cada relacionamento (Westendorf, 2023).

Contrariamente, Westendorf também notou que os funcionários das missões tendiam a ser menos restritivos e mais abertos à complexidade envolvida na regulamentação dos relacionamentos entre os interventores e a população local. Eles frequentemente advogavam por uma política mais matizada e adaptável, que consideravam mais eficaz e credível. Essa diferença de percepção entre os funcionários de alto escalão e os funcionários em campo revela uma divergência fundamental: de um lado, há a busca por regras claras e uniformes para prevenir o SEA; de outro, a compreensão de que as interações humanas em contextos de missão de paz são complexas e não podem ser inteiramente reguladas por essas políticas (Westendorf, 2023).

Assim, como analisado pelos documentos, embora as políticas de não confraternização dos anos 2000, com ênfase em uniformes, patrulhas e monitoramento, pareçam opostas às políticas de código de conduta, do final dos anos 1990, ambas se baseiam na ideia de que o comportamento dos peacekeepers é suficiente para evitar a violência. Mesmo com políticas que aparentam seguir direções diferentes, essa construção do problema do SEA não diverge substancialmente. A questão, portanto, não parece estar centrada numa ineficácia inerente dessas políticas em si, mas

na ênfase em individualizar o perpetrador, assumindo que vigilância e controle serão suficientes para reduzir a violência. Como propõe Jennings (2009, 2010), é necessária uma reorientação das políticas, saindo de “patrulhas distantes” e “bases fortificadas” nas operações de paz para um foco mais atento às necessidades, desafios e repercussões diárias desse cenário. A abordagem da ONU apresentada até então negligencia a necessidade de tratar as condições que facilitam o SEA, além das dinâmicas multidimensionais que facilitam tais atos.

#### **4.4.**

#### **Principais medidas pré-abordagem centradas na vítima: a Resolução 2272 e Fundo Fiduciário (2016)**

A seguinte subseção examina o Fundo Fiduciário de Apoio às Vítimas de Abuso e Exploração Sexual e a Resolução 2272, destacando como essas iniciativas, originadas antes da abordagem centrada na vítima, já adotavam uma perspectiva multidimensional do problema do SEA. A análise desses mecanismos demonstra que reconhecer a complexidade do SEA e desenvolver efetivamente políticas que abordem suas múltiplas dimensões são processos distintos. A discussão também enfatiza que, embora essas políticas representem avanços significativos, elas continuam enfrentando desafios consideráveis em termos de operacionalização.

##### **4.4.1.**

##### **O Fundo Fiduciário (2016)**

Nesta subseção, analisaremos o papel do Fundo Fiduciário de Apoio às Vítimas de Exploração e Abuso Sexual. Apesar de ter sido criado anteriormente à estratégia abrangente da abordagem centrada na vítima<sup>70</sup>, no relatório de 2017 do Secretário-Geral da ONU, ele é considerado um dos mecanismos principais desta nova abordagem ao SEA.

O Fundo Fiduciário, criado em março de 2016 a partir do relatório A/69/779 do Secretário-Geral da ONU, representa um marco importante na luta contra o SEA. O Fundo Fiduciário, criado em março de 2016 a partir do relatório A/69/779 do Secretário-Geral da ONU, representa um marco importante na luta contra o SEA.

---

<sup>70</sup> Mais detalhes sobre a nova estratégia e abordagem centrada na vítima serão expostos na seção seguinte.

Os esforços desta política são um dos principais braços que visam preencher lacunas nos serviços disponíveis para as vítimas e crianças nascidas em decorrência da violência, e apoiar entidades da ONU em diversos cuidados.

Como aponta o último relatório anual do Fundo disponível até o momento desta dissertação, o Fundo foi criado para preencher lacunas identificadas desde a Estratégia Abrangente, que faz parte da resolução da Assembleia Geral de 2007. Conforme destaca o documento:

The objective of the Trust Fund is to provide catalytic funds to address gaps in services for victims envisaged in the United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel (A/RES/62/214, Annex) (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022, p. 2).

Contudo, sobre essa diferença de aproximadamente 10 anos entre o Fundo Fiduciário e a Estratégia Abrangente de 2007, Harrington (2022) aponta que pouco tinha sido feito em relação às vítimas antes do estabelecimento do Fundo Fiduciário. Pode-se dizer que essas são suas principais frentes de atuação: fornecer serviços especializados de assistência e apoio às vítimas e às crianças nascidas do SEA; apoiar serviços locais, regionais e internacionais de assistência; e comunicar-se com reclamantes, vítimas e crianças, incluindo questões como a demora na responsabilização pela paternidade dos “peacekeeper babies”. Os serviços de assistência costumam girar em torno de serviços médicos<sup>71</sup>, psicossociais<sup>72</sup> e jurídicos e pode incluir despesas de viagem e acomodação e promover projetos de capacitação econômica.

Outras ações da ONU, como as relacionadas à facilitação de reivindicações de paternidade e apoio infantil, são conduzidas por diferentes departamentos ou iniciativas. É importante salientar que o Fundo não é utilizado para compensar diretamente as vítimas e não tem acesso direto a elas, mas entra em contato por meio

---

<sup>71</sup>“Trust Fund projects facilitate the receipt by victims of medical care and treatment to address the consequences of sexual exploitation and abuse. Victims receive immediate medical care, and receive sanitary and hygiene materials, and are referred to services such as HIV post-exposure treatment, post-exposure prophylaxis, and reproductive and sexual health care services” (Relatório Anual do Fundo Fiduciário para Vítimas de Abuso e Exploração Sexual, 2023, p. 2).

<sup>72</sup> Trust Fund projects provide psychosocial services for women and children, including psychological first aid and counselling and assistance delivered by specialized mental health clinics. Beneficiaries receive support to facilitate their reintegration into their communities, including the peer-to-peer support (Relatório Anual do Fundo Fiduciário para Vítimas de Abuso e Exploração Sexual, 2023, p. 2).

de organizações para garantir serviços essenciais e apoio às vítimas. Atualmente, há cinco projetos apoiados em continuidade: República Centro-Africana (2018), Libéria (2020), Haiti (2021), República Democrática do Congo (2022) e Sudão do Sul (2022), mas é possível que mais de uma proposta de projeto seja aprovada por país, para ser implementada em diferentes regiões e abordar diferentes lacunas de serviços. O foco dos projetos em geral enfatiza aspectos como a reintegração das vítimas, a gravidade do problema da exploração sexual, especialmente em relação às crianças, e outras abordagens com base na comunidade para prevenir o SEA.

Os relatórios sobre o Fundo Fiduciário dizem ser anuais e o relatório de 2020 têm como título *Fourth Annual report of the Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse*, mas até a escrita desta dissertação, só foram encontrados os relatórios de 2019<sup>73</sup>, de 2020<sup>74</sup> e de 2022<sup>75</sup>. Uma questão pertinente vista nesses projetos é como a discussão da abrangência quanto ao gênero das vítimas e suas necessidades. O termo “vítimas” pode ser aplicado a gêneros diferentes, especialmente devido ao uso em inglês das palavras “victims” ou “beneficiaries”, que podem ocultá-lo. Ademais, não há menção para diferentes gêneros ou uma preocupação nos projetos para vítimas LGBTQI+ que tenha sido mencionada. Porém, há algumas passagens que mencionam “mulheres e crianças”. Como no Relatório Anual do Fundo Fiduciário de 2022, na própria descrição, o suporte psicológico é específico para mulheres e crianças:

Trust Fund projects provide psychosocial services for women and children, including psychological first aid and counselling and assistance delivered by specialized mental health clinics. Beneficiaries receive support to facilitate their reintegration into their communities, including the peer-to-peer support” (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2019, p. 2, grifo nosso).

Ainda são encontradas passagens sobre os mecanismos comunitários visarem mulheres que não passaram pela violência do SEA:

Projected benefits/impact: a) Socio-economic reintegration of victims of sexual exploitation and abuse and children in vulnerable situations [...] Victims of sexual

<sup>73</sup> Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/trust\\_fund\\_annual\\_report\\_2020\\_v3.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/trust_fund_annual_report_2020_v3.pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2024.

<sup>74</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/en/content/psea-trust-fund-report-2022/assets/pdf/Report-of-the-Trust-Fund-in-Support-of-Victims-of-Sexual-Exploitation-2021.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

<sup>75</sup> Para mais, disponível em: <[https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/230719-untf\\_annualreport\\_2022\\_final.pdf](https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/230719-untf_annualreport_2022_final.pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2024.



exploitation and abuse and women at risk, benefit through income generation activities (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2019, p. 11).

Também, no projeto na RDC:

The project was initiated in 2022 by United Nations Population Fund (UNFPA) to provide holistic support for victims of sexual exploitation and abuse and women and girls at risk in four humanitarian hubs (North-East, Central-East, South-East and Kasai) with a high number of recorded SEA allegations following the continued humanitarian presence and Ebola outbreaks (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022, p. 11, grifo nosso).

E nos objetivos do projeto no Sudão do Sul, é destacado no Relatório Anual: “Repair three existing women’s and girls’ friendly spaces (WGFSs) structures,” (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022, p. 15) e nas suas atividades implementadas: “377 victims of SEA and women and girls at risks of SEA received start-up kits to support income-generating activities, as well as other needs” (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022, p. 16).

Assim como o termo “vítimas” em inglês oferece a possibilidade de esconder o gênero, isso também ocorre com o termo “crianças”. Todavia, cabe notar que, no projeto do Haiti, *Victim assistance and support for children of SEA and their mothers*, iniciado em 2021, incluiu nos seus objetivos a referência ao termo “boys” “Provide educational support to 34 children (17 girls and 17 boys) born of sexual exploitation or abuse” (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022, p. 11, grifo nosso) e nas suas atividades implementadas também, como na passagem:

“36 children (18 girls and 18 boys) born of sexual exploitation and abuse, and 30 victims received educational support and socio-economic assistance (school fees, uniforms; school equipment, food, lunch boxes; psychosocial support; medical care – such as prescription spectacles - and housing” (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022, p. 12).

Diferentemente do termo “mulheres” e “meninas”, a referência ao termo “boys” é mais específica ao público-alvo que desejam atingir. Contudo, as crianças envolvidas não são as vítimas, mas nasceram do resultado do SEA, como na passagem grifada anterior. Ao especificar “boys” junto com “girls” nos objetivos e atividades do projeto, há um reconhecimento explícito de que ambos os gêneros são afetados por estas questões e ambos necessitam de suporte adequado. Isso aumenta a visibilidade de meninos como vítimas potenciais ou como afetados indiretamente

pelo SEA, desafiando assim a percepção frequentemente generalizada de que apenas mulheres e meninas são impactadas.

Outra questão importante são os pilares de geração de renda, que não são claros nos seus objetivos, conforme o Relatório de 2022, o último disponível<sup>76</sup>. Conforme o relatório:

Income generation Trust Fund projects help to provide victims with knowledge and tools which empower them to become economically active and self-sufficient. This helps them reclaim their dignity and rebuild their self-esteem. Through participation in vocational training and training on business and finance management, victims gain skills which enable them to start businesses, or sell products to generate income which supports them and their families. Efforts continue with United Nations and non-United Nations partners to identify pathways to sustainable income generation for beneficiaries, and provision of information to them on general economic and market information in their communities (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022, p. 3).

Nos projetos implementados e analisados nos relatórios, os objetivos de capacitação das vítimas estavam voltados para a formação de habilidades na fabricação de sabão, produção de bolos e doces, costura, cabeleireiro, agricultura e criação de animais, na República Centro-Africana; treinamento em habilidades comerciais como empreendedorismo, elaboração de planos de negócios, gestão financeira e estratégias para aumentar a renda, na República Democrática do Congo; treinamento para 200 vítimas de SEA e membros da comunidade em habilidades como alfaiataria e design, confeitaria e culinária, tingimento, fabricação de sabão e cosmetologia e organização de estágios de dois meses para pelo menos 50% dos beneficiários do projeto e treinamento vocacional para 60 vítimas de SEA e membros de comunidades afetadas ou em risco de SEA sobre atividades de cabeleireiro, tricô, missangas, panificação e criação de empresas de café e outras opções (não especificadas), na Libéria. No entanto, como o próprio relatório aponta, nem todos os objetivos do projeto conseguem se concretizar, mas não é dito por quais razões. Ademais, no caso da Libéria, não foi especificado no relatório em qual área os estágios seriam realizados, além de serem voluntários, o que se pressupõe não serem remunerados.

---

<sup>76</sup> O relatório é mais recente até a escrita da dissertação porque cada relatório é lançado no ano seguinte, cobrindo o ano anterior. Nesse caso, na presente escrita, o relatório de 2023 ainda não está disponível.

Por um lado, considerando os efeitos do SEA após a violência, as medidas de capacitação financeira das vítimas são extremamente importantes para evitar a perpetuação de ciclos de violência. Em cada contexto local, essas habilidades podem ser relevantes e demandadas. Por exemplo, habilidades como cabeleireiro, confeitaria e costura podem ser valiosas em comunidades onde esses serviços são necessários, mas não estão amplamente disponíveis. Além disso, o treinamento em habilidades comerciais, gestão financeira e empreendedorismo podem proporcionar às vítimas a capacidade de iniciar e gerenciar seus próprios negócios, que podem potencialmente levar a uma fonte de renda mais estável e autônoma.

Por outro lado, há uma preocupação de pesquisas feministas e de gênero sobre a governança global de populações vulneráveis e a relação com projetos de microempreendedorismo que merece atenção e pode ser pensada para o caso do Fundo Fiduciário. Dentre as atividades expostas no relatório de 2022, muitas das habilidades ensinadas tendem a levar a ocupações que são tipicamente de baixa remuneração, o que se torna mais problemático em contextos em que há uma saturação desses serviços no mercado local, ou onde as condições econômicas gerais são desfavoráveis. Isso significa que as vítimas podem continuar a enfrentar desafios significativos na geração de renda, o que não implica melhoria da sua situação econômica. Essa situação pode perpetuar ou exacerbar vulnerabilidades nas operações de paz, que se estendem além da esfera econômica. Estas incluem a estigmatização de vítimas de violência, limitações preexistentes no acesso a recursos econômicos e oportunidades de emprego, comunidades deslocadas que dependem de ajuda humanitária ou empregos precários, contextos de economia informal com baixa proteção e remuneração, somada a instabilidade que permeia as áreas das operações de paz. Esses são fatores de exemplos que podem recriar condições de vulnerabilidade ao SEA, mesmo após adquirirem novas habilidades. Nessa perspectiva, o objetivo do Fundo Fiduciário pode se esvaziar de sentido.

Na avaliação do Fundo Fiduciário, o Escritório de Serviços de Supervisão Interna das Nações Unidas (OIOS, sigla em inglês) (2021, p. 41), destacou, em sua publicação sobre os anos de 2015 a 2018, que os principais problemas dos projetos do Fundo estavam relacionados à demora na implementação e conclusão dos projetos, especialmente no Haiti. De forma semelhante, Harrington (2021) identificou dois problemas fundamentais em sua avaliação dos projetos. O primeiro é o foco excessivo em programas comunitários em vez de atender às vítimas individuais,

resultando na falta de atendimento às necessidades específicas de justiça e compensação das vítimas de crimes sexuais relacionados ao SEA. O segundo problema, conforme Harrington, é a tendência do financiamento da ONU em se concentrar no empréstimo para a criação de pequenas empresas e na capacitação de "novas habilidades" e "kits para iniciantes de negócios", transformando a violência do SEA em um "subproduto do desenvolvimento" (Harrington, 2021, p. 14-15). Para Harrington (2021), a ênfase nessas habilidades reflete uma tendência neoliberal de promover o empreendedorismo como solução para problemas sociais e econômicos, presumindo que a capacitação para o mercado de trabalho é suficiente para compensar a violência sofrida. Segundo a autora, há uma priorização em inserir as vítimas no mercado de trabalho. O problema surge quando essa dinâmica é tratada como a principal solução para a violência sofrida, quando a política deveria se voltar suporte, apoio ou uma forma de justiça.

Na avaliação desta dissertação, as formas de geração de renda observadas focavam no controle de finanças, habilidades para vendas em comércio e no empreendedorismo. Conforme o Relatório de 2022:

Through participation in vocational training and training on business and finance management, victims gain skills which enable them to start businesses, or sell products to generate income which supports them and their families (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022, p. 3).

A preocupação central é que esses projetos possam se distanciar das ocupações anteriores dos beneficiários ou das suas reais necessidades. Além disso, os critérios para a seleção dos participantes dessas atividades e para a escolha dos projetos não são divulgados publicamente, o que dificulta saber até que ponto as habilidades oferecidas realmente correspondem àquelas que as vítimas já possuíam antes da violência, valorizando e dando continuidade ao seu perfil profissional, ou se, na verdade, divergem das suas capacidades. Apenas um exemplo no relatório de 2022, que traz o depoimento de uma jovem na RDC, solteira e com quatro filhos nascidos da violência do SEA, ilustra essa questão, pois ela menciona que "antes" não exercia nenhuma atividade<sup>77</sup>, sem esclarecer se isso se refere ao período antes da violência ou antes do projeto.

---

<sup>77</sup> "I am 23 years old, single, with a fouryear-old child born of SEA. The economic empowerment strategy implemented by SYAM has not only opened doors for us to improve our fabric-cutting and sewing skills, but also helped us increase our income. We are all very happy with this workshop. I

Essa falta de transparência impede uma análise mais profunda sobre se os projetos estão fornecendo o suporte e a assistência prometidos. Vale ressaltar que, em qualquer esforço de assistência da ONU, seja ele médico, psicossocial ou relacionado às indenizações e reclamações de paternidade, a vítima tem o direito de recusar sem enfrentar possíveis retaliações (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022). Sob essa perspectiva, nenhuma pessoa afetada direta ou indiretamente pela violência é obrigada a se vincular ao Fundo. No entanto, isso não elimina a necessidade de maior clareza. A transparência sobre quais projetos são priorizados, assim como os critérios para a seleção das vítimas e das atividades de geração de renda, é essencial para uma avaliação eficaz das políticas da ONU. O próprio escopo da ONU da Estratégia Abrangente de 2007, do Fundo Fiduciário e do Protocolo de 2019 são orientações claras de que os serviços devem estar alinhados às necessidades individuais vítimas. Então, as habilidades deveriam estar relacionadas às suas ocupações ou não, caso seja da vontade delas.

Embora estes dados sejam sensíveis, a falta de transparência sobre os critérios de avaliação e seleção dos projetos levanta questionamentos sobre como a geração de renda é abordada, especialmente quando o Relatório afirma estar “empoderando” as vítimas e as comunidades, como afirmado: “Trust Fund projects help to provide victims with knowledge and tools which empower them to become economically active and self-sufficient” (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022, p. 3). Além disso, as iniciativas também expressam claramente estar atendendo às necessidades das vítimas e restaurando sua “dignidade” e “autoestima”, como o mesmo documento destaca: “This helps them reclaim their dignity and rebuild their self-esteem” (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022, p. 3). Se os conhecimentos de geração de renda proporcionados não estiverem claramente alinhados às necessidades e desejos das vítimas, então, essas iniciativas estão se concentrando mais na gestão das consequências do que em promover autonomia.

Porém, um ponto importante é feito em relação à atuação do Fundo Fiduciário e sua capacidade de fornecer justiça e reparação para as vítimas. No que concerne

---

received the materials worth forty dollars (40) to last month to sew with our coach. In three weeks, I have already reached 29.3 American dollars of profit, and I still have two bolts of the eight bolts of fabric I got, that I have to sew and produce skirts and shirts. By the end of this month, I hope to reach \$40 in profit. Previously I had no activities and taking care of my child and meeting my needs was difficult because we had nothing at home. This is already a good starting point for me; this project gives me hope. Beneficiary L, DRC” (Relatório Anual do Fundo Fiduciário, 2022 p.10)

ao enfrentamento de desigualdades, este é o um dos objetivos ditos pelo Secretário-Geral ao encarar as “[f]our years on, we know that to make zero tolerance a reality and eradicate sexual exploitation and abuse, we must address its root causes” (Secretário-Geral, 2021, p. 1). Ao olhar a assistência fornecida pelo Fundo Fiduciário, ele é claro ao descrever ser uma forma de assistência e não como pagamento ou reparação. No documento *Frequently Asked Questions: On the work of the Victims’ Rights Advocate and Senior Victims’ Rights Officers* é abordada uma pergunta específica sobre a possibilidade de compensação ou reparação para as vítimas de SEA:

Does the United Nations provide compensation or reparations for victims? The United Nations does not provide compensation nor reparations for victims of sexual exploitation and/or abuse.<sup>1</sup> However, the United Nations Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse established in March 2016 by the Secretary-General provides funding for project-based activities in communities at risk of sexual exploitation and/or abuse, which can serve to restore victims’ dignity, including through economic empowerment (Frequently Asked Questions, 2022, p. 9).

E, na nota de rodapé sobre o significado de reparação:

<sup>1</sup> The United Nations considers reparation to include: restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction and guarantees of non-repetition in accordance with the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (A/RES/60/147) (Frequently Asked Questions, 2022, p. 9).

Nesse sentido, o Fundo Fiduciário não se configura, por definição, como uma forma de compensação ou reparação. Esta distinção entre reparação e outros usos, como pela palavra “ajuda” é crucial para a Organização. De forma contrária, enquadrar o Fundo Fiduciário de forma diferente, como indenização ou compensação, implicaria em admitir responsabilidade da ONU. Ao adotar o Fundo Fiduciário como forma de apoio, não há necessidade significativa de reconhecer responsabilidade institucional, perpetuando a ideia que desvincula a ONU de causas estruturais e profundas da violência. Esse enquadramento evita o reconhecimento de que as ações (ou inações) da Organização podem ter contribuído para as circunstâncias que levaram as vítimas a necessitarem dessa ajuda.

De fato, desde os esforços para a existência de estrutura de assistência e apoio com a Estratégia Abrangente de 2007, há afirmações que destacam que futuras políticas como o Fundo não seriam uma forma de compensação. De acordo com a

Assembleia Geral: “[t]he Strategy shall in no way diminish or replace the individual responsibility for acts of sexual exploitation and abuse, which rests with the perpetrators” (Assembleia Geral, 2008, p. 2). Porém, como coloca Ferstman (2020, p. 16), fundos fiduciários são comumente implementados em contexto de violência como forma de oferecer reparação dadas aos desafios postos às vítimas em buscar indenização ou reparação. Ao fornecer o que denomina como uma forma de “ajuda” ou qualquer variação semelhante, sem admitir responsabilidade, a ONU consegue evitar se envolver nas complexidades legais e políticas que acompanham o reconhecimento de culpa ou cumplicidade nos eventos que causaram a violência (Ferstman, 2020).

Contudo, a natureza dessa ajuda sugere uma ambiguidade na participação da ONU na perpetuação da violência do SEA, indicando uma responsabilidade institucional, mesmo que de forma nebulosa. Quando a ONU oferece suporte por meio do Fundo Fiduciário, ela assume algum grau de responsabilidade pela violência do SEA, ainda que de maneira indireta. Sugere-se, nesse sentido, que a Organização reconhece seu papel não apenas no ato de violência imediato, mas também nas condições que permitem que essa violência ocorra e persista ao longo do tempo. Mais especificamente, o documento de Perguntas Frequentes sobre Assistência a Vítima de 2022 ilustra a relação da temporalidade da política:

When does assistance for victims of sexual exploitation and abuse come to an end? [...]: ‘(1) when the survivor’s needs are met and/or their (pre-existing or new) support systems are functioning; (2) when the survivor wants to close the case; (3) when the survivor leaves the area or is relocated to another place; (4) when you have not been able to reach the person for a minimum of 30 days’ (Frequently Asked Questions, 2022, p. 9).

E ainda:

Support for mothers with children born as a result of sexual exploitation and abuse should continue as long as paternity and child support claims remain outstanding, but longer depending on the circumstances of the individual mother and child. The needs of the mother for longer-term assistance and support should be taken into consideration (Frequently Asked Questions, 2022, p. 9).

Does assistance and support for children born of sexual exploitation and abuse ‘time out’ when the child reaches majority? This depends on the specific case. Individual needs should be addressed in line with the specificities of the case and the child’s best interests (Frequently Asked Questions, 2022, p. 9).

Outro ponto relevante é a ambiguidade na relação entre o nível nacional e internacional em relação às ações da ONU frente aos peacekeepers e aos países

contribuintes. No processo legal, a responsabilidade por crimes cometidos por peacekeepers recai sobre os órgãos administrativos dos Estados-membros. Quando a responsabilidade é atribuída ao perpetrador individual e ao Estado-membro, a ONU mantém uma clara distinção entre as esferas nacional e internacional. Isso está alinhado com a estrutura tradicional de responsabilidade no direito internacional, onde o Estado-membro é considerado o principal responsável pelas ações de seus cidadãos, incluindo peacekeepers em operações de paz (Ferstman, 2020). Ao isolar a culpa no perpetrador ou no Estado-membro, a ONU evita se envolver diretamente nas complexidades políticas e legais associadas aos atos de violência, preservando assim sua posição de neutralidade ou distanciamento (Harrington, 2021). Como resultado, perpetua-se a divisão entre o nacional e o internacional nas implicações relacionadas ao SEA.

Por outro lado, ao implementar políticas como o Fundo Fiduciário, a ONU reconhece as repercussões de médio e longo prazo da violência do SEA e, com isso, desfaz parcialmente essas fronteiras tradicionais de nacionalidade, por ir além do feito da violência. Isso indica um reconhecimento implícito de que as consequências da violência sexual em contextos de conflito transcendem fronteiras nacionais e requerem uma resposta coordenada. Essa abordagem indica uma interseção entre o âmbito nacional (jurisdição do Estado-membro) e o internacional (operações de paz da ONU). O Fundo Fiduciário, ao prover ajuda, atua nesse espaço complexo, onde as ações e políticas da ONU nas operações de paz têm implicações tanto no nível local, pela necessidade de suporte e reparação às vítimas, quanto global, na questão de como e qual entidade é capaz de operacionalizar a responsabilização dos peacekeepers perpetradores.

Essa política também altera a compreensão temporal da violência ao permitir que os projetos do Fundo Fiduciário sejam aplicados a médio e longo prazo, conforme necessário (Frequently Asked Questions, 2022). Essa abordagem ao projeto de apoio às vítimas reconhece que as consequências da violência sexual se estendem muito além do próprio ato violento. Em vez de se concentrar apenas no agressor e na prevenção e combate à violência, essa perspectiva temporal é projetada para atender às necessidades das vítimas. Assim, é feita uma interconexão entre o nacional e o internacional na formulação da política do Fundo Fiduciário. Dessa forma, embora a maioria das políticas se direcionem ao peacekeeper isolado, essa posição da ONU reflete uma tensão entre a pretensão de neutralidade e a



responsabilidade de se comprometer ativamente com as realidades das operações de paz e implicações, como o SEA.

Contudo, embora a política de assistência como o Fundo Fiduciário seja um passo na direção de construção multidimensional do problema do SEA, ela ainda se situa em um quadro que falha em abordar completamente essas dinâmicas da violência. Enquanto oferece assistência às vítimas, ela também evidencia a dificuldade de abordar as causas da violência sexual e da responsabilidade da ONU na criação de espaços em que estão enraizadas estruturas de poder e desigualdades globais e locais. Uma compreensão plena dessa dinâmica requer o reconhecimento de que ações e políticas da ONU são parte integrante do continuum de violência e têm implicações significativas tanto no cenário local quanto no internacional.

#### **4.4.2. A Resolução 2272 (2016)**

Apesar das críticas, o período de 2015-2016 marcou o início de uma mudança importante no nível institucional e administrativo, considerando as formas da Organização operacionalizar ações frente ao SEA. A Resolução 2272 do Conselho de Segurança, adotada em resposta às crescentes preocupações com o SEA, representa um marco significativo na busca da ONU por uma resposta mais eficaz e responsável a essas questões. O dispositivo aborda várias áreas-chave, mas seu ponto principal é que ela fortalece a autoridade do Secretário-Geral, concedendo-lhe o poder de repatriar e substituir um contingente nacional inteiro de uma operação de paz, os casos em que há indícios de padrões recorrentes de SEA por membros do contingente militar e policial.

Nessa perspectiva, reconhecendo as limitações do Secretariado da ONU em impor diretamente a responsabilidade, a resolução exige que os Estados-membros investiguem e relatem alegações de SEA, responsabilizem os perpetradores e mantenham o Secretário-Geral informado sobre o progresso dessas ações. Além disso, a resolução pede que o histórico de responsabilidade dos Estados-membros seja considerado ao aceitar suas contribuições de pessoal para operações de manutenção da paz. Esse é um passo adicional para garantir que apenas contingentes de países com um forte compromisso com a responsabilidade e a ética sejam incluídos nessas operações críticas.

O dispositivo foi um reconhecimento implícito de que, apesar das reformas administrativas serem importantes, elas falharam em prevenir o SEA nas operações de paz e em garantir responsabilidade adequada. Durante o debate que precedeu a adoção da Resolução 2272, houve um reconhecimento generalizado da crise de legitimidade e da necessidade do foco em mecanismos de resposta ao SEA, confidencialidade e cooperação. Ela é, portanto, um desenvolvimento que se baseou, respondeu e abordou lacunas, agregando a resolução um peso simbólico do Conselho de Segurança sobre o SEA. Nessa perspectiva, a Resolução 2272 marcou um momento decisivo na abordagem da ONU para enfrentar e mitigar o SEA nas suas abordagens e na tentativa de restaurar sua própria legitimidade e autoridade moral<sup>78</sup>.

Nessa perspectiva, a resolução representa um passo significativo na resposta ao SEA e simboliza um compromisso do Secretário-Geral e dos mais altos órgãos da ONU com a violência, tornando-se um dos primeiros caminhos anunciados em termos de responsabilização. Ainda que não seja explícito sobre os meios de garantia, a resolução enfatiza o bem-estar das vítimas, alinhando-se aos documentos anteriores que destacaram a importância da assistência à vítima. Ademais, a resolução também pede melhores investigações, aprimoramento no compartilhamento de informações e relatórios em todo o sistema, e incentiva o aprimoramento na seleção e treinamento dos mantenedores da paz.

A descrição do dispositivo revela uma abordagem multidimensional para enfrentar questões do SEA em operações de paz, ao conceder ao Secretário-Geral da ONU o poder de repatriar e substituir contingentes nacionais inteiros. A política vai além da responsabilização individual, promovendo níveis de responsabilidade organizacional e nacional. Dessa forma, é sinalizado aos Estados-membros e ao público em geral que o comportamento dos contingentes é uma preocupação significativa para o Secretariado e que pode resultar em consequências coletivas. Ademais, como um desenvolvimento do Conselho de Segurança, a resolução carrega um peso simbólico significativo, sublinhando a seriedade com que a questão do SEA é abordada ao mais alto nível da governança internacional. Nesse contexto, a resolução

---

<sup>78</sup> Membros do Conselho de Segurança condenaram o SEA e muitos conectaram a violência aos problemas da autoridade moral global da ONU. Países como China, Reino Unido, Uruguai, Malásia, Venezuela, Senegal, Japão e Espanha reconheceram os efeitos prejudiciais do SEA pela equipe da ONU da paz na imagem e credibilidade da organização. A Nova Zelândia destacou os efeitos práticos dessa crise de credibilidade, reconhecendo que tanto a reputação quanto a eficácia da organização estavam sendo danificadas (Westendorf, 2020).

ênfata a importância do SEA, visando combater a cultura de impunidade e promover uma responsabilidade compartilhada. Além disso, coloca uma ênfase explícita no bem-estar das vítimas, exigindo investigações que garantam a segurança, proteção e confidencialidade das vítimas, bem como a assistência direta, incluindo suporte médico e psicológico.

Entretanto, a Resolução 2272 não está isenta de desafios e controvérsias, o que demonstra que, apesar das políticas que visam abordar o problema do SEA de forma multifacetada, elas acabam sendo limitadas, resultando na predominância da abordagem individual. A linguagem por vezes ambígua da resolução é um dos primeiros pontos críticos e levanta questões sobre definições e critérios, o que não só dificulta sua operacionalização, mas também pode minar a legitimidade das ações tomadas. Conforme o texto da resolução: “Endorses the decision of the Secretary-General to repatriate a particular military unit or formed police unit of a contingent when there is credible evidence of widespread or systemic sexual exploitation and abuse” (Resolução do Conselho de Segurança, 2016, p. 2). Nesse sentido, surgem questões sobre o que constitui uma “evidência credível” de abuso e como determinar se a violência ocorrida é suficientemente “generalizada e sistemática” para justificar a repatriação de um contingente.

Além desses desafios operacionais, é crucial destacar outro aspecto: a necessidade de apoiar adequadamente as vítimas de SEA. Embora a Resolução 2272 tenha avançado ao direcionar a responsabilização para apoiar as vítimas, implementar a repatriação em um sistema que tradicionalmente não foi feito para isso não demonstrou resultados significativos. As lacunas no texto e as limitações no escopo de atuação resultam em respostas aquém do que se propõe. Mais especificamente, as disposições para lidar com o SEA cometido por pessoal civil da ONU são notavelmente ausentes. A resolução faz pouca menção aos esforços para fortalecer a responsabilidade do pessoal não-ONU que opera sob mandatos do Conselho de Segurança e apresenta progresso limitado na busca por justiça para as vítimas, como será demonstrado nos parágrafos seguintes, com o caso da busca por paternidade por um grupo de mulheres haitianas. Além disso, a resolução não altera um dos maiores tópicos sensíveis da ONU, que é a imunidade do seu pessoal e, no que diz respeito à responsabilização, não aborda a possibilidade de um tribunal internacional independente para processar ou encaminhar os casos (Ferstman, 2019; Kihara-Hunt, 2023; Westendorf, 2017; Whalan, 2017).

Por mais que a responsabilização de repatriação de um contingente inteiro seja significativa, assim como os outros pontos levantados no seu conteúdo, o relatório do OIOS mostrou como ocorreu esses dilemas. Entre 2015-2018, o relatório do OIOS destacou que dois países contribuintes com tropas (TCC, sigla em inglês), responsáveis pelo terceiro e quarto maior número de alegações de SEA” foram repatriados. Porém, isso ocorreu apenas antes da adoção da resolução. Embora o relatório reconheça que houve um resultado político importante quanto ao simbolismo da resolução—como o fato de um TCC ter relatado que violou suas leis domésticas para obrigar um soldado a fornecer amostras de DNA para garantir o processo legal de paternidade, se necessário—pergunta-se se a capacidade da resolução está em cumprir efetivamente a repatriação ou se tornou simbólica.

Mais expressivo ainda é que, mesmo após a resolução, não houve nenhuma repatriação, ainda que o critério de provas credíveis tenha sido considerado. Quando o *Standing Review Committee* (SRC, sigla em inglês)<sup>79</sup> recomendou a repatriação de um contingente de 400 soldados em 2018, ela não ocorreu mesmo que os critérios da prova estivessem presentes, o que foi justificado por “fatores políticos e operacionais”. Conforme o documento:

the SRC had found ‘credible evidence’ of one contingent to be implicated in ‘widespread and systemic SEA [...] the repatriation did not take place due to political and operational factors including consideration of the corrective actions taken by the TCC (OIOS, 2021, p. 34-35).

Dessa forma, ao contrário do esperado—onde se previa a atribuição de responsabilidade institucional pelo Secretário-Geral e criminal pelo Estado-membro—, a situação se desenrolou de maneira diferente. O plano de ação elaborado pelo TCC incluiu “several good practices, enhanced communication with the Secretariat and swift enforcement actions resulting in a reduction of allegations of SEA in subsequent years” (OIOS, 2021, p. 34-35), o que levanta dúvidas sobre a capacidade da Organização de implementar suas próprias resoluções e garantir a responsabilização efetiva, mesmo dispondo dos instrumentos necessários para isso.

---

<sup>79</sup>“The Security Council resolution 2272 (2016) provided further impetus on accountability and responsibility of T/PCCs to investigate and hold their personnel accountable. A Standing Review Committee (SRC) was established and detailed guidance was issued to operationalize the resolution. The SRC has met regularly since 2017 with its work supported by a dedicated database, developed during 2018-2019 and launched in 2020” (OIOS, 2021, p. 34-35).

É preciso destacar que a ONU criou diretrizes internas para determinar rapidamente o que constitui uma “evidência crível”, o que é importante para a decisão de repatriar tropas envolvidas no SEA. No entanto, para manter a transparência e garantir a justiça, é importante que estas orientações sejam claras e acessíveis ao público. Além disso, nenhum relatório do OIOS foi fornecido, após o último, para ter acesso à repatriação de tropas. Nessa perspectiva, tais ambiguidades continuamente dificultam e minam potencialmente a legitimidade das ações tomadas. A abrangência da resolução enfrenta dilemas operacionais significativos, especialmente no que diz respeito à viabilidade prática da repatriação de grandes contingentes nacionais. Dada a constante escassez de contribuições de pessoal para as operações de manutenção da paz, a repatriação de um contingente substancial pode ter sérias implicações para a eficácia da missão.

Ademais, embora essa política sugira uma penalização em grupo, ela não apenas falha em abordar possíveis critérios que não são transparentes, mas também no que se propõe a fazer, que é a criminalização, interligando a responsabilidade jurídica do Estado-membro e a responsabilidade institucional da ONU. Mais precisamente, a ausência de repatriações efetivas até o momento sublinha a ambiguidade e a falta de transparência dos critérios utilizados, que poderiam ser embasados e incluir fatores sistêmicos e contextuais, como a falha na cadeia de comando e as redes de conexão geradas nas operações de paz que fomentam o SEA. Nesse sentido, a falta de ação prática cria uma ilusão de responsabilidade e preocupação, enquanto as questões mais profundas e sistêmicas permanecem sem solução.

Dessa maneira, a resolução adota uma abordagem mais simbólica que, embora tenha sua importância, pode se tornar um recurso retórico ao desviar o foco das falhas políticas e sociais que poderiam ser abordadas, transformando-se em um exemplo dos avanços da Organização. Ao priorizar o discurso de responsabilidade da ONU pelo ganho de autoridade do Secretário-Geral, sem ser efetiva, essas políticas parecem mais preocupadas em manter uma imagem pública positiva—demonstrando que a ONU está comprometida com o problema do SEA—do que em resolver efetivamente essa questão. Quando os processos e a gestão operacional tomam precedência sobre a política em si e sobre os problemas que se propõem a solucionar, há uma tendência de evitar a análise política intrínseca ao diagnóstico do problema e da solução, isto é, de entender por que esse problema existe e por que ele não consegue ser solucionado pela medida proposta.

Todas essas críticas apontam para uma “limitação de responsabilidade; reorientação da culpa” (Ferstman, 2020, p. 11), em que o SEA pode acarretar tanto a responsabilidade individual, isto é, criminal e civil, que depende dos Estados-membros, quanto à responsabilidade institucional, por parte da ONU. Para a Ferstman, o SEA:

[...]during peacekeeping can entail both individual responsibility (criminal and civil) as well as institutional responsibility - to the extent that the institution or body to whom the individual perpetrator reports was negligent or otherwise failed to exercise due diligence to protect the local population from the foreseeable acts of those under its charge (Ferstman, 2020, p. 11).

Em termos gerais, Ferstman destaca como a ONU se exime da responsabilidade direta pelos danos causados pelo SEA, colocando a responsabilidade nos países que contribuem com tropas e limitando seu papel a apoiar investigações e incentivar soluções para as vítimas. Nas palavras da autora:

Nevertheless, in its policy documents concerning sexual exploitation and abuse, it has articulated the position that others alone (and not it) are responsible for the various harms connected to sexual exploitation and abuse; its sole role is ‘supporting efforts of troop contributing countries to investigate and prosecute criminal allegations and encouraging states to address paternity and child support claims, and to ‘explore the possible use of ex gratia payments to victims (Ferstman, 2020, p. 11-12).

Nessa esteira, conforme Ferstman afirma, uma forma de responsabilidade não exime a outra: “The acceptance of one form of responsibility does not preclude other forms of responsibility; they can both exist at the same time” (Ferstman, 2020, p. 11). Somado a isso, há várias formas de atribuir responsabilidade, que podem dar a origem a outras maneiras de obrigação quanto à reparação, a depender da relação estabelecida entre a causa da responsabilidade com o dano. Para a autora, o problema do conflito de interesses é onde reside o cerne da questão, pois, embora as organizações não estejam interessadas em se expor, elas se posicionam justamente como o caminho pelo qual as vítimas conseguem exercer direitos e arbítrio.

O caso do grupo de haitianas que tentaram fazer reivindicações decorrente do SEA demonstra a questão exposta por Ferstman (2019). Um grupo de mulheres haitianas que, após a presença de quase dez anos da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), tentaram mover ações de paternidade contra soldados da ONU. Representadas por advogados locais do Bureau des Avocats Internationaux (BAI), elas buscavam a confirmação de paternidade de soldados

da paz e solicitaram à ONU informações essenciais, como nomes, patentes e localizações dos acusados, além de resultados de investigações internas e testes de DNA. A ONU, entretanto, recusou-se a cooperar, alegando imunidade, uma posição que não era exigida por lei ou políticas internas, já que não eram rés no litígio. Essa recusa foi criticada pelos advogados do BAI, que enfatizaram a importância da cooperação da ONU para o sucesso desses casos. Os pais peacekeepers já haviam retornado ao seu país, deixando as mulheres haitianas com desafios quase intransponíveis para estabelecer a paternidade sem a ajuda da ONU (Bureau Des Avocats Internationaux, N.D; Code Blue, 2021).

Em 2017, o BAI processou os pais peacekeepers em nome das mulheres e dos filhos gerados no tribunal haitiano. Os advogados alegaram que as imunidades dos membros da MINUSTAH não se aplicavam nesse caso, pois abandonar filhos não faz parte da capacidade oficial de um pacificador da ONU<sup>80</sup> (McVeigh, 2017). Apesar desse grupo ter conseguido encontros com a Defensora de Direitos da Vítima da ONU para SEA, Jane Connors, em 2018 e em 2020 e sua garantia pessoal que a ONU ouviria suas preocupações<sup>81</sup>, a ONU continuou resistindo à cooperação, inclusive tentando contornar a representação legal das mulheres<sup>82</sup>. Conforme a própria Connors, sobre os encontros:

During each of my visits, I met confidentially and individually with victims—mainly women and children—to listen to and understand their concerns, and assure them that the United Nations stands beside them as they rebuild their lives (Connors, 2017, p. 1).

Foi apenas em março de 2021 que uma das mulheres haitianas conseguiu a ordem que o pai pagasse pensão alimentícia. Esse caso, apesar de uma vitória, destaca as dificuldades enfrentadas pelas mulheres em obter justiça contra os peacekeepers da ONU. A necessidade de advogados especializados, atenção da mídia internacional e um longo período enfatizam as falhas sistêmicas do sistema da ONU, que, mesmo após duas décadas de proclamações sobre reformas, falhou em proteger

---

<sup>80</sup> Disponível em: <<https://www.theguardian.com/global-development/2017/dec/15/peacekeeper-babies-mums-haiti-support-un-troops>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

<sup>81</sup> Para mais, disponível em: <<https://minujusth.unmissions.org/en/jane-connors-putting-victims-centre#:~:text=Jane%20Connor-sJane%20Connors%2C%20Victims%20Rights%20Advocate%20vis-ited%20Haiti%20from%2022%20to,to%20sexual%20exploitation%20and%20abuse>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

<sup>82</sup> Para mais, disponível em: <<https://ijdh.org/wp-content/uploads/2019/01/Press-Release-Open-Letter-to-UN-Victims-Rights-Advocate-2-1.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

e proporcionar justiça às vítimas de SEA por parte dos seus funcionários (Bureau Des Avocats Internationaux, n.d; Code Blue, 2017).

#### **4.5.**

#### **Conclusão do capítulo**

Este capítulo ofereceu uma análise das políticas SEA implementadas pela ONU, abrangendo o período de 1998 até a institucionalização da abordagem centrada na vítima, em 2017. A abordagem individualizada reflete a responsabilização e culpabilização do perpetrador, mas também revela ambiguidades, especialmente nas políticas da Resolução 2272 e do Fundo Fiduciário. Essas políticas demonstram formas mais substanciais de abordar o SEA de maneira multidimensional, apesar de ainda estarem imersas na abordagem individualizada.

Assim, de 2001 a 2003, os peacekeepers da ONU foram acusados de vários incidentes ocorridos nas operações de paz na África Ocidental. Esses casos alarmantes evidenciaram a necessidade de medidas mais rigorosas, resultando na adoção de políticas mais estritas em 2003, como o Boletim de Tolerância Zero. O Boletim delineou normas específicas, classificando o SEA como uma “falta grave” e proibindo condutas sexuais com menores de 18 anos, entre outras diretrizes. Contudo, enfrenta problemas de credibilidade e aplicação dada a facilidade com que as regras são contornadas. Observou-se um foco em aprimorar esses processos e de condicionamento às diretrizes, com ênfase especial na importância de garantir a adesão às normas estabelecidas.

Em 2007, após a constatação de que as medidas anteriores eram insuficientes, a Assembleia Geral da ONU adotou a Estratégia Abrangente de Assistência e Apoio às Vítimas de Exploração Sexual e Abuso, que foi crucial para começar a delinear medidas com orientação mais multidimensional de suporte às vítimas, como o Fundo Fiduciário em 2017. Entre 2014 e 2017, a ONU redobrou os esforços em resposta às contínuas críticas sobre a eficácia de suas políticas contra o SEA, especialmente após as denúncias em países como a República Centro-Africana. Durante esse período, foram introduzidas novas políticas e programas de treinamento sobre SEA para as novas equipes e profissões integradas à ONU, além da verificação de antecedentes para membros de contingentes militares e policiais. Embora essas medidas visassem aumentar o escopo institucional de resposta ao SEA, a implementação frequentemente se mostrou fragmentada e desorganizada, refletindo a



continuidade de uma abordagem reativa que ainda lutava para lidar com a complexidade e as dimensões multifacetadas do SEA nas operações de paz.

Na análise das políticas mais representativas da abordagem individualizada, os documentos “Ten Rules” e “We Are United Nations” e as políticas de não confraternização revelaram as formas mais comuns de associação com essa abordagem: implementação de medidas disciplinares, recrutamento, monitoramento e treinamento, com o intuito de regular ou alterar o comportamento desses atores. Tanto nos códigos de conduta quanto nas políticas de não confraternização, observou-se o pressuposto de que os indivíduos podem ser corrigidos e aperfeiçoados por meio de orientação e treinamento adequados.

No caso dos códigos de conduta para peacekeepers da ONU, que promovem um modelo idealizado de comportamento, enfatizando qualidades como cortesia, disciplina e profissionalismo, sugere-se que adotar essas características poderia reduzir a incidência de SEA. Essa política simplifica respostas na tentativa de ajustar comportamentos individuais sem desenvolver como condições facilitam essa violência. Ademais, existe uma contradição inerente em seu próprio conteúdo: apesar de idealizar um padrão de heroísmo e respeitabilidade, os códigos necessitam de regras explícitas e lembretes para prevenir comportamentos negativos como o não envolvimento em redes de tráfico e o respeito a grupos diversos. Isso revela que, além de serem simplificações, os códigos são contraditórios nas suas próprias formulações de expectativas comportamentais. Nesse sentido, tanto a idealização quanto a contradição presente nas políticas destacam um desalinhamento entre as expectativas e a prática operacional de comportamento, levantando questões sobre a adequação da abordagem baseada exclusivamente em conformidade e regulação do peacekeeper.

Já as políticas de não confraternização também são tentativas de controlar e modificar o comportamento dos peacekeepers pelas formas de interação com a população local. Pela análise das políticas apresentadas, tentam minimizar a visibilidade dos peacekeepers como alvos potenciais por meio de medidas como toques de recolher, monitoramento rigoroso e uso obrigatório de uniformes, na prática, essas medidas podem simplesmente isolar o problema, tratando os peacekeepers apenas como potenciais perpetradores. Adicionalmente, a falta de credibilidade dessas regras é evidente quando peacekeepers e comandantes encontram maneiras de contorná-las, como estacionar veículos longe de bares ou usar celulares para manter

contatos clandestinos. Somado a isso, a campanha da UNMIL analisada mostrou os efeitos das formas de interação com a população local, refletindo uma leitura sexualizada sobre as mulheres da região e em como as políticas podem colocar o ônus da responsabilidade de mitigar a violência para as potenciais vítimas.

Se as soluções tendem a se concentrar em corrigir ou punir indivíduos, o SEA é entendido como um problema de falhas individuais, o que obscurece a necessidade de trabalhar de forma multidimensional. Contudo, políticas como o Fundo Fiduciário e a Resolução 2272 apresentaram possíveis caminhos de mudança. No caso exposto na avaliação do Fundo Fiduciário, ele apresenta uma nova forma de compreensão do SEA, ao reavaliar as necessidades das vítimas e a atuação da ONU frente à violência ocorrida pelos seus peacekeepers. Nesse sentido, o Fundo Fiduciário reestrutura os limites da sua responsabilidade ao implementar projetos que contornam os efeitos e impactos do SEA nas vítimas, fornecendo apoio para reivindicações de reparação na busca de processos legais com o Estado ao qual o peacekeeper é vinculado e por meio da previsão de extensão a médio e longo prazo, conforme a necessidade das vítimas. Todavia, a questão da transparência na escolha dos projetos e na triagem das vítimas traz dúvidas sobre se os projetos são endereçados às reais necessidades das vítimas, como no caso de atividades de microempreendedorismo que compõem grande parte dos projetos.

Já a Resolução 2272 do Conselho de Segurança da ONU, apesar de ter um conteúdo significativo na intenção de repatriar tropas, a nível do próprio Secretário-Geral, não mostrou resultados ao deixar de repatriar contingentes que possuíam os critérios de “prova credível”, como a resolução exigia. Nesse caso, a política representou uma natureza que não estava focada no perpetrador, porém, ainda é lida dentro de uma lógica de retórica e simbolismo da abordagem individualizada do SEA, porque não apresentou efeitos concretos. Nesses dois casos, mesmo com limitações, essas políticas representaram mudanças para uma orientação mais multidimensional de atuação da Organização, que, no ano seguinte, institucionalizaria a abordagem centrada na vítima.

Concluimos, portanto, que entender as políticas de SEA da abordagem individualizada é crucial para compreender os esforços subsequentes da ONU em direcionar suas estratégias para uma abordagem centrada na vítima. Esse exame nos permite não apenas avaliar as políticas da abordagem individualizada, mas também

propicia que, no próximo capítulo, seja possível vislumbrar diferentes caminhos na construção do problema do SEA.

## 5

### **As políticas da abordagem centrada na vítima: caminhos de mudança?**

Em 2017, em resposta a uma crise de legitimidade global, a ONU adotou a abordagem centrada na vítima. Essa mudança reorienta a atuação da Organização para focar nos direitos e experiências das vítimas no enfrentamento ao SEA. Este capítulo tem como objetivo apresentar e analisar os principais aspectos dessa abordagem. Para isso, iniciamos com uma análise do relatório *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach* que apresenta a abordagem centrada na vítima para examinar como ela redefine o problema do SEA, contrastando-a com a abordagem individualizada, que até então predominava nas iniciativas da Organização. Na seção subsequente, exploraremos as políticas posteriores à institucionalização dessa nova abordagem, indicando como elas buscaram pautar a atuação da ONU no enfrentamento ao SEA. No entanto, além de apresentar seus principais aspectos distintivos, o capítulo também se debruça sobre os elementos de ambiguidade remanescentes nessa nova abordagem. Conforme será argumentado, a abordagem centrada na vítima não marca o fim da abordagem individualizada. Apesar de aparentemente opostas, ambas lógicas passaram a coexistir nos discursos da ONU sobre o SEA, formando a base das políticas atuais da Organização. Com isso, destacamos que apesar de uma aparente transformação discursiva, não podemos presumir que houve uma ruptura total, mas sim uma coexistência e acomodação entre elas nas ações institucionais da ONU.

O recém-empossado Secretário-Geral, António Guterres, introduziu no Relatório anual de Medidas Especiais para o SEA de 2017 a abordagem centrada na vítima. Diferentemente da abordagem individualizada, que nunca foi uma postura institucionalizada pela Organização, a nova abordagem tem como eixo central colocar os direitos e a dignidade das vítimas no centro das ações do SEA (Agnu, 2017). As ideias de assistência à vítima, formas de reparação ou mecanismos baseados na comunidade já estavam sendo abordados em relatórios e políticas anteriores, como mencionado nos capítulos anteriores. Contudo, essa abordagem se

diferenciava ao apresentar uma ação sistemática, que se concentra em quatro áreas principais: a) *putting the rights and dignity of victims first*, b) *ending impunity*, c) *engaging external partner*; e d) *improve strategic communication*.

Esse enfoque é uma inovação em relação as posturas anteriores da ONU, porque se compromete com o direito das vítimas “at the forefront of our efforts” conforme nas palavras do Secretário-Geral (2017, p. 6). Isso significa, mais concretamente, o reconhecimento, a institucionalização e a garantia de direito e apoio às vítimas, por meio da criação de mecanismos de conscientização, denúncia e assistência. Para isso, a abordagem reconhece as melhores práticas dos Estados-Membro, mas também delinea essas ações para todo o sistema ONU (Agnu, 2017). Além disso, a nova estratégia também atribui causas estruturais por trás do SEA, como a discriminação enraizada, desigualdades de gênero, vulnerabilidade das populações, falta de conhecimento ou aceitação dos valores da ONU, inadequação nos processos de triagem e a questão da cultura de impunidade que é vinculada às ações da Organização frente ao SEA (Agnu, 2017; Connors, 2020; Kihara-Hunt, 2023).

Nessa perspectiva, a abordagem centrada na vítima, em tese, garante que as políticas e práticas sejam orientadas pelas necessidades e experiências das vítimas, promovendo uma resposta abrangente e sensível nas áreas de prevenção, resposta e assistência. A principal mudança esperada com a adoção dessa abordagem é o respaldo analítico proporcionado pela introdução do Protocolo de 2019 e da Policy de 2021, que discutiremos nas seções seguintes. A partir da expressão “centrada nas vítimas” e variações<sup>83</sup>, ela permite que as políticas sejam diferenciadas das posturas anteriores da ONU, tornando-se a espinha dorsal que orienta a nova fase das políticas de SEA. Garante-se assim um reposicionamento de políticas da ONU, da construção do problema do SEA e das formas que a ONU, enquanto a Organização se apresenta responsável ao combate à violência. Nas próprias palavras de Jane Connors, nomeada como Defensora dos Direitos das Vítimas:

The novel centrepiece of the ‘new approach’, which cuts across its other elements, is its focus on victims’ rights and dignity. This constitutes a profound shift in emphasis from earlier approaches, which predominantly focused on the conduct and discipline of personnel, the risk to the mission and enterprise, and the Organisation’s reputation (Connors, 2020, p. 6).

---

<sup>83</sup> Ver subseção seguinte.

Nessa perspectiva, se há um reconhecimento de que as medidas até em então em vigor tinham focado em conduta e disciplina, na responsabilização individual e no risco à reputação da Organização no relatório, a nova abordagem fornece elementos necessários para aprimorar as soluções (Agnu, 2017, p. 6).

A mudança para uma abordagem centrada na vítima marca uma mudança significativa na forma como responsabilidades são atribuídas e como a Organização entende e lida com o SEA. Para compreender melhor esses pontos da abordagem centrada na vítima, esta seção analisa as políticas tomadas desde a institucionalização do relatório, no ano de 2017 até 2023. Dentre essas políticas associadas à nova abordagem, foram destacadas e disponibilizadas no site de Conduta e Disciplina da ONU<sup>84</sup>: a criação do grupo de trabalho; lançamento do Website de Conduta e Disciplina; Protocolo Uniforme para Assistência às Vítimas; disseminação do folheto *No Excuse*, reunião dos Estados-membros sobre SEA; nomeação da Defensora dos Direitos das Vítimas e Reunião de Alto Nível sobre SEA. A partir do ano de 2018, foram lançados o Curso para Oficiais de Investigação Nacionais; o SEA Management Toolkit e o banco de dados de assistência às vítimas. Já em 2021, foram implementados o sistema de Rastreamento de Gestão de Casos; a Reunião de Alto Nível com Estados-membros sobre o Fortalecimento da Conduta do Pessoal de Manutenção da Paz e Policy de 2021.

As subseções seguintes abordarão a apresentação e análise do relatório, seguido pela avaliação das políticas categorizadas em grupos conforme detalhado. Em seguida, a última subseção se concentrará na expansão conceitual da abordagem centrada na vítima, com base na Policy de 2019, que amplia a integração da abordagem aos direitos humanos, e explora também as conexões entre as formas de violência do SEA, Violência Sexual Relacionada ao Conflito e Assédio Sexual.

## 5.1. O relatório da abordagem centrada na vítima

Esta subseção analisa o relatório da abordagem centrada na vítima, mostrando as formas de construção do problema do SEA evidenciando como a abordagem centrada na vítima o redefine, a partir da análise WPR de Carol Bacchi e Lene Hansen. Assim, é possível visualizar como o relatório desloca o foco de análise na

---

<sup>84</sup> Disponível em: <<https://conduct.unmissions.org/timeline>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

responsabilização e culpabilização individual, diferenciando-se da abordagem individualizada, para uma análise mais ampla do problema como multidimensional. Diferentemente das políticas aplicadas, o relatório que formaliza a atual abordagem é mais consistente com o arcabouço analítico de uma leitura multidimensional.

Para demonstrar como a nova abordagem sublinhou essa mudança, destaca-se a seção do relatório que a institucionalizou e aborda a seguinte pergunta: “*Why does sexual exploitation and abuse continue to happen?*” (Agnu, 2017, p. 5). O documento apresenta uma interação entre fatores externos e internos, divididos em quatro parágrafos, para explicar como a violência é gerada e a continuidade do SEA. De forma resumida, inicialmente, destacam-se os fatores externos identificados no relatório: a discriminação e desequilíbrio de gênero como causas globais, conforme o relatório: “We must acknowledge that unequal gender relations lie at the heart of sexual exploitation and abuse [...]” (Agnu, 2017, p. 5). Também, a presença global das práticas de discriminação de gênero visto na frase:

Across the globe, every society has practices that are deeply discriminatory against women, and, very often, institutions and laws are not doing enough to eliminate these practices (Agnu, 2017, p. 5).

Soma-se a esse mosaico a posição das forças de operações de paz frente à vulnerabilidade das populações locais:

[...] continuing and deep engagement with local populations at their most vulnerable — where people are hungry, displaced, desperate and under extreme duress, and where local public safety and legal systems are ineffective or wholly absent (Agnu, 2017, p. 5).

Assim, dentre os fatores externos, há tanto desafios globais como desafios locais, e ambos demandam abordagens cuidadosas.

Em seguida, dentre os fatores internos da Organização, destacam-se: deficiência na contratação e na triagem adequada pela ONU, falta de conhecimento e compreensão das normas, treinamento inconsistente, liderança fraca na cadeia de comando dos capacetes azuis e a percepção de impunidade. De acordo com o relatório, “[...] weak civilian or uniformed leadership that fails to reinforce conduct and discipline; a sense of impunity among those who perpetrate these acts; and insufficient attention and a lack of sustained efforts” (Agnu, 2017, p. 6). A situação é agravada em casos de unidades uniformizadas que não seguem os padrões da ONU

e entre pessoal sem experiência prévia em operações da ONU. Conforme o documento:

[...] heightened risk appears also to be associated with uniformed units that do not conform or adhere to United Nations standards [...] in single-nationality deployments to remote locations; and among personnel, forces or partners that have no prior experience with United Nations field operations (Agnu, 2017, p. 5-6).

Já a persistência do SEA é descrita no último parágrafo e foi atribuída a diferentes aspectos, o que também constitui um olhar multidimensional sobre o problema, como “weakly enforced standards with respect to civilian hiring”, além de “little to no system-wide screening of candidates for prior history of related misconduct” (Agnu, 2017, p. 6). Também, são mencionados elementos frequentemente associados à abordagem individualizada, como a leitura sobre valores e falta de treinamento, exemplificados por “ignorance of the values and rules of the Organization; a lack of uniform and systematic training across all categories of personnel;”, assim como um olhar para as cadeias de comando e dinâmicas de grupo, como na frase: “weak civilian or uniformed leadership”; somado a cultura de impunidade, expressada em “a sense of impunity among those who perpetrate these acts; and insufficient attention and a lack of sustained efforts on the part of the senior United Nations leadership and Member States” (Agnu, 2017, p. 6). Conforme pode ser visto no relatório:

The persistence of sexual exploitation and abuse in the United Nations has also been compounded by several other factors: weakly enforced standards with respect to civilian hiring; little to no system-wide screening of candidates for prior history of related misconduct; ignorance of the values and rules of the Organization; a lack of uniform and systematic training across all categories of personnel; weak civilian or uniformed leadership that fails to reinforce conduct and discipline; a sense of impunity among those who perpetrate these acts; and insufficient attention and a lack of sustained efforts on the part of the senior United Nations leadership and Member States, until provoked by crisis (Agnu, 2017, p. 6).

Como uma tentativa de organizar a nova abordagem, focar mais diretamente nos direitos e experiência das vítimas e, assim, em criar um ambiente mais responsivo e preventivo, o documento delineia quatro pontos principais. Segundo o relatório, é necessário elevar a voz das vítimas e colocar seus direitos e dignidade no centro dos esforços, trabalhar para acabar com a impunidade dos culpados de SEA, construir uma rede de *stakeholders*, reorientar a abordagem de comunicações para aumentar a conscientização e abordar o estigma e a discriminação enfrentados pelas vítimas (Agnu, 2017, p. 6-7).



A abordagem centrada na vítima, ao redefinir a postura da ONU sobre o SEA, deslocou a construção do problema da responsabilização individual para a multidimensionalidade da violência, incluindo questões sistêmicas, desequilíbrios de poder, normas de gênero e a agência individual do peacekeeper. Como destacado anteriormente, a questão central que possibilitou essa mudança foi a priorização da figura da vítima, o que pode implicar não apenas na busca por justiça e reparação, mas também no desenvolvimento de medidas preventivas e de suporte que reconheçam e abordem as complexidades dessas experiências de violência. Analiticamente, esse novo enquadramento permitiu alterar tanto o diagnóstico quanto o prognóstico do problema: o diagnóstico passa a considerar as condições estruturais que facilitam o SEA, enquanto o prognóstico foca em soluções mais abrangentes, incluindo políticas de prevenção, responsabilidade institucional ampliada e apoio reforçado às vítimas. A ênfase na responsabilização individual foi reduzida com a multidimensionalidade com que a abordagem centrada na vítima endereça os fatores que influenciam e fazem o SEA persistir como um problema das operações de paz.

Isso também ocorre em razão de o relatório destacar uma transição de uma responsabilização focada no perpetrador para uma compreensão mais ampla, que inclui responsabilidade institucional, dos Estados-membro, das dinâmicas de grupo e coordenação administrativa. Isso impacta a responsabilização do peacekeeper isoladamente, porque, de forma distinta da abordagem individualizada, essa ampliação do escopo de ação contra o SEA exige um envolvimento ativo da ONU, que vai além do cumprimento de procedimentos padrão. São presumidas ações e responsabilidades ao nível administrativo e no âmbito da proteção de direitos, especialmente após a violência, exigindo transparência nos processos e no fornecimento de suporte para as consequências da violência pela Organização, como ilustram as questões de paternidade, expostas no capítulo anterior.

O relatório refere-se à abordagem centrada na vítima como uma "nova" abordagem, sugerindo uma mudança significativa em relação à postura anterior da ONU. No entanto, o documento trata com cautela o reconhecimento dos esforços passados. Diferente da nova abordagem, que foi institucionalizada, a postura anterior, denominada abordagem individualizada, não era formalmente estabelecida e resulta de interpretações feitas por autores que estudaram as políticas da ONU sobre SEA. Uma das menções mais explícitas sobre essa caracterização da ONU, focada

na conduta individual do perpetrador, aparece em um artigo<sup>85</sup> da Defensora dos Direitos das Vítimas desde a formalização da nova abordagem, Jane Connors, que afirma:

This constitutes a profound shift in emphasis from earlier approaches, which predominantly focused on the conduct and discipline of personnel, the risk to the mission and enterprise, and the Organisation's reputation (Connors, 2020, p. 6).

Nesse trecho, Connors aborda a mudança de ênfase, destacando que a abordagem anterior focava na conduta e disciplina, refletindo a responsabilização individual, além de estar ligada ao risco para a missão e à reputação da ONU, evidenciando as lógicas subjacentes à compreensão do SEA.

Em contraste, o relatório da abordagem centrada na vítima não faz essa menção direta, mas reconhece os esforços anteriores sem desvalorizá-los, como demonstrado na frase: “I fully recognize that no magic wand exists to end the problem of sexual exploitation and abuse. Nevertheless, I believe that we can dramatically improve how the United Nations addresses this problem” (Agnu, 2017, p. 6). É admitido também que não há uma solução simples ou rápida para erradicar o problema do SEA, destacando a importância das tentativas anteriores de lidar com este desafio. Já na segunda frase, observa-se que o trecho expressa um otimismo cauteloso e uma determinação para avançar de maneira mais efetiva, com “I believe that we can dramatically improve [...]” (Agnu, 2017, p. 6). Essa parte da declaração mostra uma promessa de que, embora os métodos passados não tenham resolvido completamente o problema, com as mudanças feitas, há espaço para reformular a abordagem da ONU para alcançar resultados melhores nos níveis de SEA e para as pessoas afetadas pela violência.

Outra característica do relatório é a introdução e a repetição de termos em políticas e várias outras comunicações da ONU, como “direitos das vítimas” e “esforços centrados na vítima”, “experiência das vítimas” e “assistência à vítima” que indicam uma tentativa de mudança não apenas na abordagem, mas também na forma de representação da Organização. Um exemplo disso é o uso de novos termos e jargões. Palavras como “empatia” e “conexão”, que anteriormente não estavam

---

<sup>85</sup> Para mais: CONNORS, Jane. A victims' rights approach to the prevention of, and response to, sexual exploitation and abuse by United Nations personnel. *Australian Journal of Human Rights*, v. 25, n. 3, p. 498-510, 2019.

presentes nos relatórios do Secretário-Geral, foram utilizadas para descrever essa nova atuação. Essa mudança de léxico não é meramente superficial. Conforme aponta o Secretário-Geral, António Guterres: “We must seek to restore our personal connections with and empathy towards victims of these heinous crimes in meaningful ways and give visibility to those who have suffered the most” (Agnu, 2017, p. 8). A frase “[...] the United Nations will be at their side to support them as they go through the healing process and rebuild their lives” (Agnu, 2017, p. 8), também demonstra a tentativa da ONU de humanizar a vítima e os esforços da Organização por meio da linguagem, como no uso de “processo de cura” e “reconstrução das suas vidas”, e, assim, afirmar maior sensibilidade na orientação das suas políticas de SEA.

Como pode ser visto em uma das declarações do próprio Secretário-Geral, Guterres se compromete a encontrar pessoalmente com as vítimas: “I will meet personally with victims to hear from them directly. I will let these survivors know that their protection is our priority and that going forward”. Apesar de ter acontecido apenas uma vez desde então<sup>86</sup>, mostra-se tanto a predisposição de alto nível e envolvimento pessoal e contínuo do Secretário-Geral. Em outro trecho, Guterres afirma que:

I intend to stay personally and continuously engaged, fully recognizing that no large bureaucracy is self-coordinating, and to ensure sustained and high-level attention to the fight against sexual exploitation and abuse (Agnu, 2017, p. 18).

Assim, os esforços mencionados até então são formas de descrever e garantir que a estratégia não é apenas uma mudança de política, mas uma tentativa de nova representação da Organização em construir uma relação entre a ONU e as vítimas de SEA.

Outro ponto fundamental em relação a essa nova representação é exposto por Hansen (2006) e na estratégia de Bacchi. Para Hansen (2006), os discursos são formas de representação da identidade institucional, e a maneira como são formulados e estabelecidos contribui para a constituição dessa identidade. Ainda que o enfoque da dissertação não seja na identidade da ONU, a transição da abordagem individualizada para a abordagem centrada na vítima mostra como o discurso institucional,

---

<sup>86</sup>Para mais, disponível em: <<https://www.un.org/africarenewal/secretary-general-visit-central-african-republic>>. Acesso em: 2 jul. 2023.

isto é, as abordagens, mudam, evidenciando duas questões principais: primeiro, a natureza política dos discursos, que sugere que a mudança está sujeita a instabilidade; e segundo, que as abordagens podem não refletir necessariamente o que é implementado, uma vez que o discurso do relatório nem sempre corresponde à realidade do que é implementado. Nessa esteira, embora a nova abordagem enfatize a centralização dos direitos e garantias das vítimas, isso não representa uma ruptura completa com as lógicas da abordagem individualizada. Em vez disso, como argumentamos, há uma coexistência das premissas da abordagem anterior dentro das políticas da abordagem mais recente.

Dito isso, um aspecto fundamental da história da ONU e sua relação com o SEA é como suas declarações e medidas adotadas refletem um dilema constante entre reconhecer falhas passadas e a ambição de se redefinir como líder na luta contra o SEA. Essa tensão fica evidente na maneira como a ONU enfrenta a dualidade de ser, simultaneamente, parte do problema e potencial líder no enfrentamento ao SEA. Retomando a frase de Guterres mencionada anteriormente, a ONU admite que o SEA faz parte de sua história, conforme indicado por afirmações tais como: “We cannot change the past, but we can build a better future” (Agnu, 2017, p. 19). Esse reconhecimento reflete a percepção de que os incidentes de SEA estão ligados à narrativa histórica da Organização. Assim, a partir dos dizeres do relatório, a nova abordagem mostra a aspiração da ONU de se estabelecer como um padrão global no combate ao SEA, revelando não apenas a vontade de liderar e moldar a resposta global, mas também a tentativa de redefinir discursivamente sua história e falhas com o SEA. No entanto, isso também deixa espaço para dúvidas sobre *como* falhas a violência se tornou parte intrínseca de sua história institucional.

No entanto, a resposta da Organização nem sempre se vincula diretamente aos casos de SEA, apresentando a questão de maneira mais contextualizada e menos direta. Jane Holl Lute, designada como Coordenadora Especial do Secretário-Geral para aprimorar a resposta da ONU ao SEA, uma das primeiras medidas adotadas pelo Secretário-Geral em 2017, ao ser questionada sobre a extensão do SEA nas operações de manutenção da paz<sup>87</sup>, respondeu: “It’s not; it is a particular problem wherever women, children, and [the] vulnerable are present” (Centro de Notícias

---

<sup>87</sup>Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2016/07/535432-feature-we-all-have-do-what-we-can-prevent-sexual-exploitation-and-abuse-jane>>. Acesso em: 2 maio 2022.

da ONU, 2016, p. 1). Sua resposta pode ser vista tanto como um esforço para tratar o SEA como um problema multidimensional e presente a partir de desigualdades e sistemas de poder que vão além das instituições, mas que há participação na sua responsabilidade, quanto como uma forma de retórica discursiva em minimizar a responsabilidade direta da Organização ao colocá-la como uma situação inevitável (Harrington, 2021, p. 16).

Assim, após a apresentação e análise do relatório da abordagem centrada na vítima, destacamos as suas principais políticas, que analisaremos nas subseções seguintes, segundo o site de Conduta e Disciplina da ONU<sup>88</sup>: a criação do grupo de trabalho; lançamento do Website de Conduta e Disciplina; Protocolo Uniforme para Assistência às Vítimas; disseminação do folheto *No Excuse*, reunião dos Estados-membros sobre SEA; nomeação do Defensor dos Direitos das Vítimas e Reunião de Alto Nível sobre SEA. A partir do ano de 2018, foram lançados o Curso para Oficiais de Investigação Nacionais, o *SEA Management Toolkit* e o banco de dados de assistência às vítimas. Já em 2021, foram implementados o Sistema de Rastreamento de Gestão de Casos, e foi realizada a Reunião de Alto Nível com Estados-membros sobre o Fortalecimento da Conduta do Pessoal de Manutenção da Paz e a Policy de 2021, Círculo de Liderança e o Pacto Voluntário. As medidas citadas serão analisadas na próxima seção.

Como é possível ver, a maior parte das políticas está centrada na retórica do reconhecimento da importância dos direitos das vítimas. Nessa perspectiva, como demonstraremos, a abordagem centrada na vítima mantém também a continuidade com lógicas abordagem individualizada.

## 5.2. As políticas da abordagem centrada na vítima

Nesta seção do capítulo, investigaremos as políticas da abordagem individualizada em relação ao SEA na ONU. Embora não seja uma compreensão institucionalizada pela ONU, mas sim pelos analistas de SEA, a abordagem individualizada é delineada aqui por meio da caracterização das políticas da ONU até a institucionalização da abordagem centrada na vítima em 2017. Assim, consideramos as políticas até esse ano como parte da abordagem individualizada, predominantemente

---

<sup>88</sup> Disponível em: <<https://conduct.unmissions.org/timeline>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

focadas na responsabilização individual do peacekeeper, embora apresentem aspectos multidimensionais. As políticas enfatizam disciplina, conduta, treinamento e educação, além de mecanismos de vigilância e isolamento dos peacekeepers, sem abordar suficientemente as dinâmicas de poder e gênero. Esta análise destaca como a ênfase na culpabilização individual não diminui a agência do violador, mas enfatiza uma resposta unidimensional a um problema multifacetado.

Dentre as medidas citadas, agrupamo-las a partir das suas características descritivas semelhantes para melhor visualização e no intuito de analisá-las: medidas orientadas para políticas e estratégias; ferramentas de gestão e dados, apoio e assistência às vítimas<sup>89</sup>; iniciativas de capacitação e educação; e expansão conceitual pela abordagem centrada na vítima: casos SEA e Direitos Humanos e SEA, Violência Relacionada ao Conflito e Assédio Sexual. Essa separação é apenas para facilitar a visualização e pode transitar entre essas categorias. A análise visa aprofundar a compreensão de como as políticas moldam a percepção do SEA examinando se e como ela continua a enfatizar a abordagem individualizada nas suas políticas, apesar de serem parte da abordagem centrada na vítima.

### **5.2.1.**

#### **A coexistência das abordagens a partir da fala dos Secretários-Gerais**

Analisando as políticas de SEA a partir da abordagem WPR de Carol Bacchi, a maneira como um problema é construído nas políticas é crucial para entender as respostas e intervenções subsequentes. Ao examinarmos o problema do SEA nas operações de paz, tanto a abordagem individualizada quanto a centrada na vítima apresentam lógicas da resposta individualizada, em que as políticas apresentadas endereçam o problema como resultado de falhas ou comportamentos inadequados de indivíduos específicos (os peacekeepers) e as soluções tendem a focar na punição ou na educação desses indivíduos. Este enquadramento minimiza ou ignora as estruturas institucionais, culturais e as relações de poder que podem facilitar ou perpetuar a violência sexual.

---

<sup>89</sup> As políticas de assistência às vítimas se referem aos projetos do Fundo Fiduciário, que foram expostas na seção anterior.

A coexistência das abordagens individualizada e centrada na vítima na resposta da ONU ao SEA é evidenciada pelo uso contínuo de expressões e termos ao longo do tempo, o que reforça o argumento da dissertação sobre a sobreposição das lógicas dessas abordagens. Uma análise das declarações dos Secretários-Gerais ilustra esse caso. No período da abordagem individualizada, o Secretário-Geral Kofi Annan afirmou: “Sexual exploitation and sexual abuse violate universally recognized international legal norms and standards and have always been unacceptable behaviour and prohibited conduct for United Nations staff” (Secretário-Geral, 2003, p. 2, grifo nosso). Esta citação ilustra a abordagem individualizada ao enfatizar que normas e padrões para proibir o SEA sempre existiram, sugerindo que a responsabilidade recai exclusivamente sobre os indivíduos que violam essas normas, e não sobre falhas nas políticas da ONU. A abordagem predominante naquele período focava no cumprimento das regras estabelecidas e na punição dos transgressores, em vez de considerar se as próprias políticas e estruturas institucionais da ONU poderiam contribuir para a perpetuação do problema. Essa perspectiva destaca a ênfase na responsabilização individual, minimizando a necessidade de uma análise crítica das políticas institucionais e práticas da Organização.

No decorrer do tempo, é possível outros exemplos de falas que demonstram a abordagem individualizada no entendimento do problema do SEA. Em 2002, Kofi Annan também afirmou que “[SEA] by humanitarian staff cannot be tolerated. It violates everything the UN stands for. [...]” (Secretário-Geral, 2002, p. 1). Ainda no período da abordagem individualizada, o Secretário-Geral seguinte, Ban Ki-moon, destacou que “[...] a single substantiated case of [SEA] involving UN personnel is one case too many” (Secretário-Geral, 2015, p. 1). Em 2017, já com a adoção da nova abordagem, o atual Secretário-Geral, António Guterres, responsável pelo relatório da nova abordagem centrada na vítima, também promove uma fala semelhante no *High-Level Meeting on the United Nations Response to Sexual Exploitation and Abuse*<sup>90</sup>. Nas palavras de Guterres:

We are here to take bold, urgent and much-needed action to root out sexual exploitation and abuse once and for all in the United Nations. And we are here in solidarity

---

<sup>90</sup> Para mais: GUTERRES, António. Secretary-General’s address at high-level meeting to launch his report on improving the United Nations response to sexual exploitation and abuse [online]. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-09-18/secretary-generals-sea-address-high-level-meeting>>. Acesso em: 1 nov. 2023. United Nations. [Vídeo]. Disponível em: <<https://www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/1970/1970670/>>. Acesso em: 1 nov. 2023.

to specifically focus on the behaviour of individuals who exploit their authority to mistreat those who look to the United Nations for protection. We also cannot allow the unspeakable acts of a few to tarnish the work of thousands of men and women who uphold the values of the United Nations Charter, often at great personal risk and sacrifice (Secretário-Geral, 2017, p. 1).

De forma semelhante à citação de Annan e Ki-moon, Guterres destaca a necessidade de ações contra o SEA, mas se concentra principalmente no comportamento de indivíduos específicos. Ele reconhece a gravidade do problema, mas sua ênfase está nas ações de uma minoria, “acts of a few”, enquanto a maioria “often at great personal risk and sacrifice”. Também, ao destacar os “unspeakable acts of a few”, Guterres reforça a ideia de que a responsabilidade pelo SEA reside principalmente nesses indivíduos. De forma distinta, a ONU como Organização aparece como aquela em que as pessoas procuram por proteção, “those who look to the United Nations for protection” e pelos valores da Carta da ONU, “often at great personal risk and sacrifice” (Secretário-Geral, 2017, p. 1). Assim, ele reforça que os atos de SEA são contrários aos valores da ONU e que a Organização deve se esforçar para erradicar tais comportamentos para manter sua missão e integridade. Porém, também sugere que a responsabilidade pelos atos de SEA recai sobre os indivíduos que violam os valores da ONU, mais do que sobre a Organização em si.

Outro exemplo da interseção entre as abordagens individualizada e centrada na vítima na resposta da ONU ao SEA a partir do uso de termos está no vídeo do Secretário-Geral António Guterres, intitulado “Zero Tolerance on Sexual Exploitation & Abuse - UN Secretary-General Video Message”, disponível no canal oficial da ONU neste link: <https://www.youtube.com/watch?v=oO6sWiv9hws>. A expressão “zero tolerance”, central na política anterior, continuou a ser enfatizada em relatórios anuais do Secretário-Geral, como os documentos A/76/702 (2022), A/75/754 (2021), A/74/705 (2020) e A/72/751 (2018), apesar de ela não ser mencionada no relatório que institucionaliza formalmente a abordagem centrada na vítima. No vídeo, Guterres reafirma compromissos antigos, como as expressões “zero tolerance” e “with no exceptions”, que foram pilares da abordagem individualizada. Juntamente com essas expressões, Guterres também utiliza as expressões principais da nova abordagem como “the rights and dignity of victims are at the heart of our efforts” e menciona suas principais iniciativas, como o Círculo de Liderança, o Pacto Voluntário e a nomeação de um Coordenador Especial para os Direitos das Vítimas, que serão trabalhadas nas subseções posteriores.



De acordo com a leitura pós-estruturalista inspirada em Hansen (2006), as políticas institucionais se adaptam por meio de referências a discursos anteriores, o que revela uma intertextualidade significativa entre as expressões da abordagem individualizada e da abordagem centrada na vítima. Nessa leitura, os discursos “novos” não apenas citam ou adotam conceitos dos discursos passados, mas também recontextualizam essas ideias. Conforme a autora, “[...] this process of reading and linking also produces new meaning: references never reproduce the originals in a manner which is fully identical, but weave them into the present context and argument” (Hansen, 2006, p. 7). Essa prática permite que os novos textos obtenham autoridade e legitimidade ao se associarem com os textos estabelecidos anteriormente, ajustando-os às necessidades e circunstâncias contemporâneas. Assim, o uso de termos e promessas do passado, como aqueles do Boletim de 2003, do período da abordagem individualizada, são incorporados em um novo diálogo sobre como a ONU se posiciona, conforme ilustrado pelo vídeo sobre SEA da abordagem centrada na vítima. O processo de reutilização e recontextualização das expressões anteriores não apenas revive a linguagem do passado, mas também a integra em uma nova narrativa, reforçando a política atual da ONU e sua tentativa de consolidar a abordagem centrada na vítima.

Assim, ao analisar o relatório da abordagem centrada na vítima ao SEA na ONU, observamos que a abordagem trouxe visibilidade às críticas no diagnóstico e prognóstico do problema do SEA nos anos anteriores da Organização. O relatório amplia o entendimento para além da culpabilização e responsabilidade individuais dos peacekeepers e traz uma compreensão da violência de forma multidimensional. O argumento, entretanto, é que mesmo com esses esforços, nas políticas de SEA em geral, ainda há a predominância da abordagem individualizada na construção do problema e nas políticas endereçadas a ele. A coexistência da abordagem centrada na vítima e dos pressupostos da abordagem individualizada prepara o terreno para a próxima seção, onde analisaremos quais são essas políticas e como elas são construídas, desde o final dos anos 1990 até 2023. Seguiremos, a partir de então, com a análise das políticas de ambas as abordagens para demonstrar como isso ocorre.

### **5.2.2.**

#### **Medidas orientadas para políticas e estratégias**

Esta subseção tratará da análise do primeiro grupo de políticas da abordagem centrada na vítima, denominado "medidas orientadas para políticas e estratégias", conforme apresentado no início do capítulo. Este grupo inclui a criação do Grupo de Trabalho de Alto Nível (janeiro de 2017), destinado a reunir informações para o relatório anual do Secretário-Geral sobre SEA (fevereiro de 2017), a Reunião dos Estados-Membros sobre SEA (julho de 2017), a Reunião de Alto Nível sobre SEA (setembro de 2017) e a Reunião de Alto Nível com Estados-membros sobre o Fortalecimento da Conduta do Pessoal de Manutenção da Paz (junho de 2021). Essas medidas refletem um foco no planejamento e na deliberação em níveis mais elevados de governança.

o Grupo de Trabalho de Alto Nível foi criado para aprimorar a resposta da ONU ao SEA, conforme apresentado no relatório da nova abordagem da Organização. Embora o relatório descreva o grupo como uma medida “[...] to develop as a matter of urgency, a clear, game-changing strategy to achieve visible and measurable further improvement in the Organisation’s approach” (Agnu, 2017), não foi encontrado maiores detalhes de como o grupo contribuiu para a formulação de políticas de SEA. Analisando os documentos disponíveis no site da ONU, observa-se então que a reunião acabou se transformando em uma parte da burocracia, sem evidências claras do impacto nas estratégias propostas.

Em contrapartida, a Reunião de Alto Nível sobre SEA, realizada em setembro de 2017, gerou esforços públicos notáveis, incluindo a nomeação da Defensora dos Direitos das Vítimas, Janne Connors, e o lançamento do *Circle of Leadership on the Prevention of and Response to Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Operations* (Círculo de Liderança, em tradução livre), que resultou na criação de uma Declaração Coletiva. Já na Reunião de Alto Nível com Estados-membros sobre o Fortalecimento da Conduta do Pessoal de Manutenção da Paz, em junho de 2021, foi lançada a iniciativa *Action for Peacekeeping (A4P)*, que envolve o compromisso dos Estados-membros com práticas eficazes e responsáveis em operações de paz.

Avaliando os resultados dessas reuniões, observa-se que a nomeação da Defensora dos Direitos das Vítimas e a subsequente criação do Gabinete do Defensor dos Direitos das Vítimas da ONU (The Office of the Victims’ Rights Advocate) e a introdução de oficiais seniores em missão reforçam a abordagem centrada na vítima da ONU, além de melhorar a coordenação das informações sobre SEA. Esses avanços representam um passo positivo tanto para a valorização dos direitos e da

dignidade das vítimas quanto para a otimização da estrutura e coordenação entre as informações sobre SEA nas missões e na sede da ONU.

Outro ponto a ser destacado é o Pacto Voluntário, que, embora não tenha sido lançado na Reunião de 2017, representa um acordo formal entre a ONU e os Estados-membros, incluindo países que não são Contribuintes de Tropas (TCCs). Este pacto estabelece um padrão de conduta para operações de peacekeeping e alinha-se com a abordagem centrada na vítima, incorporando medidas como treinamento de tropas, aplicação de melhores práticas, incentivo a comportamentos adequados, promoção de equilíbrio de gênero, investigações sensíveis às vítimas e coleta de DNA para reivindicações de paternidade. Significativamente, o Pacto Voluntário simboliza um compromisso formal com a responsabilidade mútua em relação ao SEA.

No entanto, é importante observar que o Pacto Voluntário é caracterizado por sua natureza voluntária e bilateral, permitindo que os Estados-membros ajustem seus compromissos conforme suas necessidades específicas. Isso oferece a possibilidade de uma abordagem personalizada, que pode ser mais eficaz em contextos nacionais variados e, ao mesmo tempo, fomentar maior adesão e engajamento individual dos Estados. Porém, a possibilidade de cada Estado modificar seu compromisso pode resultar em diferentes níveis de rigor e eficácia na prevenção e combate ao SEA, além de tornar o processo mais complexo devido à dependência das políticas internas de cada Estado.

Ademais, conforme Comstock (2023), acordos bilaterais e informais, como os SOFAs (Status of Forces Agreements) e MOUs (Memorandums of Understanding), negociados de maneira *ad hoc* com Estados hospedeiros e TCCs, são práticas comuns na história das operações de paz da ONU e têm semelhanças com o Pacto Voluntário. No entanto, enquanto os SOFAs e MOUs são considerados legalmente vinculativos pela ONU e, por vezes, registrados na forma de tratados, o Pacto Voluntário é caracterizado por sua natureza voluntária e flexível. Os SOFAs e MOUs, muitas vezes, conferem impunidade aos contingentes em missões de paz em troca de sua participação, diferentemente do Pacto Voluntário, que busca estabelecer padrões de conduta sem o mesmo nível de vinculação legal (Comstock, 2023).

Nessa perspectiva sobre o impacto do Pacto Voluntário, a pesquisa de Comstock (2023) não encontrou evidências de que a assinatura do documento por um país com histórico de alegações de SEA tenha levado a uma redução nas

alegações de SEA. Esses resultados sugerem que, apesar de o Pacto Voluntário estar associado a alguns avanços positivos, são necessárias medidas adicionais para fortalecê-lo e aprimorar os esforços da ONU na prevenção da violência, além de adicionar as promessas da abordagem centrada na vítima. Entretanto, a pesquisa revelou uma correlação entre o aumento na probabilidade de punição dessas infrações em nível nacional e a maior tendência desses países em contribuir para o Fundo Fiduciário da ONU destinado às vítimas de SEA após a assinatura do pacto (Comstock, 2023). Dessa forma, embora o Pacto Voluntário possa representar avanços em termos de aumento nas punições nacionais e na contribuição para o Fundo Fiduciário, a falta de redução nas alegações de SEA nos países signatários ainda é questionável.

Esse resultado levanta algumas questões. Primeiro, o Pacto Voluntário demonstra que, como medida administrativa, não deve operar isoladamente, mas sim em conjunto com outras políticas. Em segundo lugar, revela os desafios na relação entre os esforços da ONU no combate ao SEA e o papel dos Estados-membros nesse enfrentamento. Isso se deve à dinâmica de responsabilidade compartilhada entre a ONU e os Estados-membros. Conforme discutido na subseção do capítulo anterior sobre a Resolução 2772, quando os esforços são transferidos para os países contribuintes, a ONU pode se posicionar como menos responsável pelas ocorrências, devido à limitação das suas competências legais frente às jurisdições nacionais. Portanto, é crucial analisar, a partir da perspectiva da ONU, os esforços que estão dentro de sua capacidade.

A terceira medida, liderada pelo Secretário-Geral, é o Círculo de Liderança. Este fórum sublinha a importância política e o apoio global de alto nível, ao reunir líderes, especialistas e chefes de Estado para a troca de ideias e experiências, promovendo um compromisso político elevado com a agenda da ONU. criação desse espaço visa a fortalecer práticas diplomáticas e a adesão dos Estados-membros. No entanto, surge a questão de como essa iniciativa demonstra determinação e compromisso, além de ser um “key element” da abordagem centrada na vítima (Agnu, 2017). Entre 2017 e 2020, foram realizadas oito reuniões informais, que não têm ocorrido desde então.

Além disso, a Declaração Coletiva<sup>91</sup>, resultante dessa reunião do Círculo de Liderança, reafirma o compromisso dos membros em enfrentar o SEA. Lançada em 2018, a Declaração está alinhada com os compromissos da abordagem centrada na vítima, mas não introduziu inovações significativas em relação aos princípios descritos no relatório de 2017 sobre a nova estratégia. Nas mídias sociais, alguns membros do Círculo produziram vídeos sobre o SEA<sup>92</sup>. Em 2019, um vídeo de um minuto do Secretário-Geral, divulgado na plataforma “X” (anteriormente a plataforma Twitter<sup>93</sup>), destacou o comprometimento do Círculo de Liderança com a prevenção e erradicação do SEA como prioridade máxima. O vídeo ressaltou a frase simbólica da nova estratégia, “the rights and dignity of victims are at heart of our efforts”, e a necessidade de ações adicionais. Além disso, reiterou o compromisso com a política de tolerância zero “with no exceptions” (Secretário-Geral, 2023)<sup>94</sup>.

A ONG Code Blue expressa ceticismo sobre o Círculo de Liderança da ONU, questionando sua eficácia e notoriedade como iniciativa da abordagem centrada na vítima: “We are unable to determine the substantive difference between a leader who is a member of the Circle and a leader who isn’t” (Code Blue, 2018). A crítica também recai sobre a inclusão de figuras como o falecido Pierre Nkurunziza, ex-Presidente do Burundi, que continua listado como “ex-Presidente Pierre Nkurunziza” apesar de seu falecimento (Code Blue, 2020). Desde o ano anterior, a ONG aponta a falta de rigor na seleção dos membros: “The inclusion of former leaders—individuals who currently lack any formal role in national policies—indicates that a portion of the Circle’s members joined or remain part of the group in a personal capacity” (Code Blue, 2019).

Além disso, a Organização ressalta que a única relação estabelecida é a frequência das reuniões: “In place of examples of the signatories’ leadership or exceptional commitment, the frequency of meetings is noted” (Code Blue, 2019). Dessa forma, embora o Círculo de Liderança possa funcionar como um espaço para

---

<sup>91</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/collective-statement-members-secretary-general-circle-leadership>>. Acesso em: 2 jan. 2023.

<sup>92</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/video-messages-members-circle-leadership-un-response-sexual-exploitation-and-abuse>>. Acesso em: 18 nov. 2023

<sup>93</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/twitter-moment>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

<sup>94</sup> Disponível em: <[https://twitter.com/i/events/1179849042693677057?ref\\_src=twsrc%5Etfw](https://twitter.com/i/events/1179849042693677057?ref_src=twsrc%5Etfw)>. Acesso em: 18 nov. 2023.

trocas significativas e melhores práticas não divulgadas publicamente, suas ações tornadas públicas levantam dúvidas sobre sua atualização e seriedade. Isso pode indicar que a iniciativa, mais do que um avanço administrativo significativo, pode ser vista como uma demonstração retórica e burocrática de práticas especializadas em SEA.

Assim, ao analisar as iniciativas destacadas neste grupo da abordagem centrada na vítima, observa-se que, embora sejam projetadas para promover melhorias significativas, as críticas levantadas questionam seu real impacto. A predominância de uma natureza burocrática é evidente nas nomeações para novos cargos, como a Defensora dos Direitos da Vítima, o Gabinete do Defensor dos Direitos das Vítimas da ONU e os oficiais seniores, além dos grupos de trabalho. A principal preocupação é que, apesar de serem criados para melhorar a resposta da ONU ao SEA, esses esforços podem acabar se tornando excessivamente burocráticos, focando mais em exercícios diplomáticos do que em ações concretas.

Os resultados dessas reuniões e grupos de trabalho podem ser dissuasórios se eles apenas replicarem a arquitetura já existente sobre SEA. A falta de comunicação clara e precisa sobre os avanços alcançados dificulta a avaliação do impacto dessas iniciativas nas experiências das vítimas e potenciais vítimas. Embora nem toda política precise ter um impacto direto e imediato, a falta de transparência sobre os efeitos dessas iniciativas pode levar a críticas sobre a burocratização excessiva do corpo institucional, sem maiores transformações na qualidade das políticas do SEA, desviando o foco das necessidades e desafios no enfrentamento da violência.

A partir da representação do problema pelas soluções, segundo Bacchi, é explícito que essas políticas, enquanto soluções, representam o problema do SEA com ênfase na diplomacia e engajamento dos Estados. De certa maneira, essa representação tem um olhar multidimensional, ao sugerir que parte da construção do SEA é uma questão de alinhamento e cooperação entre Estados. Isso se deve especialmente ao fato de que grande parte das ações de SEA, como treinamento, triagem dos peacekeepers para as operações de paz e a punição e criminalização, ocorre dentro dos países que enviam esses funcionários, o que justifica a ênfase na busca de melhores práticas. Todavia, essas medidas também podem construir o SEA como algo a ser resolvido por meio de compromissos políticos e diplomáticos, que necessitam apenas de acordos políticos e diplomáticos e, assim, relegar a violência a uma questão de menor sofisticação e urgência.

### 5.2.3. Ferramentas de Gestão e Dados

Nesta subseção, as medidas exploradas a seguir são reunidas e analisadas com base em sua característica central como ferramentas voltadas para a gestão e o tratamento de dados.

Nos últimos anos, a ONU desenvolveu e aprimorou várias medidas para fazer a triagem dos funcionários da Organização, fortalecer os mecanismos de queixa e aumentar as ferramentas para registrar alegações e melhorar a transparência na notificação dessas alegações. Entre essas medidas está o *Case Management Tracking System* (CMTS, sigla em inglês). Esse sistema oferece um repositório de registros de má conduta e outros processos para relatar, registrar e rastrear a violência de forma restrita, gerido pelo Serviço de Conduta e Disciplina diretamente para o Secretariado. Além disso, foi criada a ferramenta Clear Check<sup>95</sup>, que permite impedir que pessoas anteriormente demitidas pela ONU, após alegações comprovadas de SEA ou assédio sexual, ou que tenham deixado a Organização durante uma investigação, sejam recontratadas.

Adicionalmente, a ONU lançou o Website de Conduta e Disciplina<sup>96</sup> em fevereiro de 2017, que disponibiliza recursos e informações extremamente relevantes sobre SEA, incluindo estratégias utilizadas, dados sobre alegações, as sanções aplicadas e o cumprimento dessas, além de um formulário online para denúncias. Em março de 2018, foi desenvolvido o Toolkit, para identificar e mitigar riscos de SEA em operações de paz, e, em junho de 2018, estabeleceu-se o Banco de Dados de Assistência às Vítimas, que registra, centraliza e monitora as informações sobre assistência e apoio fornecidos às vítimas de SEA.

Essas políticas são complementadas pela introdução do Sistema de Rastreamento de Gestão de Casos, introduzido em janeiro de 2021, que permite um acompanhamento mais eficaz das ações tomadas em resposta aos incidentes de SEA. Esse sistema captura todo o ciclo de vida do processo de gestão de casos, desde o recebimento e avaliação da queixa, passando pelo possível processo de

---

<sup>95</sup> Disponível em: <<https://unsceb.org/screening-database-clearcheck>>. Acesso em: 3 mar 2024.

<sup>96</sup> Disponível em: <<https://conduct.unmissions.org/>>. Acesso em: 3 mar 2024.

investigação, e incorpora dados e informações sobre ações administrativas ou disciplinares, além de quaisquer recursos subsequentes.

Ao avaliar essas iniciativas, é evidente que a ONU fez progressos significativos na criação de uma infraestrutura para lidar com SEA na abordagem centrada na vítima. Essas ferramentas de dados são derivadas da compreensão do relatório da abordagem de 2017 e das falhas anteriores à sua institucionalização. Nessa perspectiva, elas não aparentam ser simplesmente processos administrativos que reúnem os dados, mas respondem às críticas anteriores das políticas sobre a fragmentação de respostas para centralizar e coordenar as informações. Pela descrição, elas são tentativas de mostrar uma estratégia de responsabilidade institucional e cultura organizacional. O Website de Conduta e Disciplina, por exemplo, foi uma das melhores instruções e fontes encontradas de material disponível para a condução a condução desta dissertação.

O Clear Check, o CMTS, o Sistema de Rastreamento de Gestão de Casos e o Banco de Dados de Assistência às Vítimas, conforme descrito, são ferramentas de monitoramento e registro de informações de pessoas. No entanto, essas iniciativas desempenham um papel fundamental na coordenação dos processos, diferenciando-se dos problemas das políticas anteriores à abordagem centrada na vítima. Essas políticas centralizam informações específicas sobre processos, potenciais contratados e funcionários da Organização. Mesmo quando o foco recai sobre o perpetrador, como ocorre com o Clear Check, a principal diferença está na limitação das oportunidades de ocupar cargos na Organização para indivíduos familiarizados com as estruturas burocráticas, que foram demitidos ou abandonaram a investigação devido a condutas de SEA ou assédio sexual.

O principal objetivo dessas ferramentas é centralizar informações específicas com propósitos claros na formulação de políticas, compilando dados detalhados sobre processos, potenciais contratados e funcionários da ONU. Essa centralização facilita o monitoramento e o registro de informações pessoais. No entanto, a abordagem dessas ferramentas difere da coordenação individualizada dos processos, pois seu foco principal é restringir as oportunidades de ocupar cargos na Organização para aqueles que foram demitidos ou desistiram de investigações relacionadas a condutas de SEA ou assédio sexual, especialmente por já serem pessoas familiarizadas com as estruturas da ONU. Dessa forma, essas políticas visam uma estratégia de responsabilidade institucional e fortalecimento da cultura organizacional.



Além de serem mais bem estruturadas em comparação com as políticas anteriores da abordagem individualizada, essas ferramentas atuam como desincentivos, demonstrando a seriedade com que a Organização trata essas questões e elevando os padrões de comportamento esperado. Assim, as premissas dessas políticas de gestão de dados não se baseiam na simplificação de processos, na burocratização excessiva ou em uma retórica vazia, mas sim refletem uma leitura multidimensional.

Os maiores expoentes dessas políticas, aos quais a dissertação conseguiu acesso, foram o Website de Conduta e Disciplina, o Clear Check e o Toolkit. Contudo, uma questão semelhante àquelas apresentadas anteriormente é a transparência quanto aos efeitos desses dados na influência sobre decisões políticas ou práticas. Embora alguns dados sejam sensíveis e deva ser restrito às entidades e órgãos responsáveis, ainda assim há uma lacuna. No limite da investigação desta dissertação, não foi possível determinar se, além do público em geral, as próprias vítimas têm acesso adequado a essas informações sobre o tratamento das alegações e o impacto das sanções aplicadas por meio dessas políticas.

A última ferramenta de gestão avaliada é o ‘Toolkit’ de Gestão de Riscos de Exploração Sexual e Abuso da ONU (SEA Risk Management Toolkit, em inglês), que foi desenvolvido para auxiliar as operações de paz no gerenciamento de riscos relacionados ao SEA. O Toolkit define “riscos” como eventos incertos futuros que, caso ocorram, afetarão a realização dos objetivos da missão (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 13). Para cada risco identificado, a probabilidade de sua ocorrência é avaliada usando uma escala de 1 a 5, onde 1 representa um evento raro e 5, um evento iminente. Essa ferramenta tem a intenção de ajudar os peacekeepers a entender o quão provável é que um determinado risco ocorra<sup>97</sup> e deve responder à pergunta “When scoring the likelihood of a risk occurring, users are answering the question: ‘How likely is it that the risk will happen in the future?’” (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 13).

O documento, então, oferece uma série de questões-chave para analisar as possibilidades de ocorrência do SEA, demonstrando em quais contextos o SEA é mais ou menos provável de ocorrer. Nessa ótica, a ferramenta identifica os aspectos

---

<sup>97</sup>“When scoring the likelihood of a risk occurring, users are answering the question: “How likely is it that the risk will happen in the future?”. Users should score the likelihood of the risk occurring on a scale of 1 to 5: 1 (rare), 2 (unlikely), 3 (likely), 4 (highly likely), 5 (imminent)<sup>20</sup>. The descriptions for each score can be found in Table 1 in Tool 7. Scoring Tables to Assess SEA Risks” (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 13).

de maior risco e constroem o que é e como ocorre o SEA. O Toolkit também faz menção direta à abordagem centrada na vítima e afirma permitir responder aos riscos “com respeito aos direitos e dignidade das vítimas”. No trecho do documento:

This Toolkit takes a victim-centred approach. In other words, it helps Missions to understand who in the population is most vulnerable to SEA, the impact of risks on victims and children born as result of SEA by UN personnel, and how to respond to risks in a way that respects their rights and dignity and protects them from harm (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 2).

Cabe, nesse sentido, avaliar quais são os fatores de risco iminente presentes no documento. O valor de um a cinco dos riscos são referentes a três principais aspectos de avaliação: *likelihood*, *impact* e *effectiveness of internal controls*, que correspondem a três principais perguntas:

1. What is the likelihood that UN personnel commit SEA in this Mission environment? What impact would this have on the Mission’s objectives? Which factors drive this risk?” 2. How effective are internal controls in the Mission in preventing UN personnel from committing SEA? What additional measures can the Mission take to further reduce the risk of UN personnel committing SEA? 3. Are risks to the Mission’s ability to have allegations of SEA investigated being identified, assessed and managed effectively? (2018, p. 1-2).

Na visualização dos mecanismos do controle interno, definido como qualquer ação feita pela missão para abordar um risco, o Toolkit apresenta uma imagem que detalha de forma simplificada como reduzir a ocorrência do SEA (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 16). As atividades chaves possuem seus respectivos resultados esperados e são divididos em três: o Resultado 1 é garantir que todo o pessoal da ONU esteja ciente dos padrões de conduta da ONU sobre o SEA e de suas responsabilidades pessoais e de gestão/comando no enfrentamento do SEA. Para isso, as atividades-chave incluem o treinamento sobre SEA para todos os novos funcionários, especialistas em missão e oficiais do Estado-maior, além da implementação de dois novos cursos obrigatórios online sobre SEA. O *status* indicado aponta que todo o pessoal elegível deve ter concluído o curso obrigatório de *e-learning* sobre SEA. Nessa apresentação da imagem do Toolkit, as soluções são apresentadas antes do resultado, semelhante à estratégia WPR, demonstrando como as soluções constroem problemas, correspondendo ao desenho da ferramenta. A partir da análise dos resultados esperados e das atividades-chave descritas pelo Toolkit, o SEA é

majoritariamente apresentado como um problema de conduta individual, em que a principal solução proposta é a educação e o treinamento desses indivíduos.

No Resultado 2, os resultados esperados são o bom funcionamento dos mecanismos de monitoramento, supervisão, prestação de contas e coordenação. A atividade-chave para alcançar esses resultados é o monitoramento de locais com risco de SEA, evidenciando a política de vigilância das áreas especificadas. Nesse aspecto, de maneira semelhante às políticas de não confraternização apresentadas no capítulo anterior sobre a abordagem individualizada, o SEA tem como pressuposto principal a conduta do peacekeeper, requerendo o monitoramento dos locais propensos à sua ocorrência. Quanto ao Resultado 3, que visa à aplicação de políticas e procedimentos específicos da missão sobre SEA, as atividades-chave incluem a disseminação e atualização das políticas e procedimentos existentes sobre SEA. A construção do SEA é abordada de forma individual e, em algum nível, administrativo, devido à necessidade de atualizar os procedimentos existentes sobre as listas de locais proibidos (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 16).

Como é possível notar, as soluções propostas para evitar o risco de SEA nos mecanismos de controle interno seguem as lógicas da abordagem individualizada: o risco principal está no perpetrador, e é necessário esclarecer responsabilidades, padrões de conduta e políticas específicas, além de realizar o monitoramento constante das áreas de risco. Por um lado, isso reflete uma tendência dos mecanismos de controle interno em adotar estratégias semelhantes. Nesse contexto, a definição de "risco" segue uma função protocolar, gerando a impressão de que a possibilidade de SEA decorre principalmente da falta de orientação sobre procedimentos já existentes. Por outro lado, ferramentas de risco, por sua natureza, tendem a simplificar a realidade para torná-la mais gerenciável e didática para diferentes públicos e contextos. Contudo, essa simplificação não alterou a maneira como as atividades-chave e os resultados esperados foram descritos de forma excessiva na ferramenta.

Na Tabela 1 do Toolkit, são apresentados detalhes adicionais sobre as diferentes formas de SEA e seus respectivos riscos. Para o exercício do usuário, a tabela fornece uma visão mais detalhada dos riscos e suas consequências, os fatores que contribuem para esses riscos, bem como a probabilidade, impacto e a eficácia do

controle interno em cada situação, além da severidade do risco residual.<sup>98</sup> (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 35).

Risks to Outcome 1 (Prevention)	Risk ID	Risk and its consequence(s)	Risk factors (causes of the risk)	Likelihood	Impact	Effectiveness of internal controls	Severity residual risk (after internal controls)
	3	Military and police contingent personnel engage in transactional sex with adults <b>[Priority]</b>	Low awareness of specific contingents of UN standards of conduct on SEA on arrival in mission area...Weak command and control over contingents.	Imminent (5)	Critical (5)	Limited improvement needed (4)	Very High
	1	Mission personnel commit SEA with children <b>[Priority]</b>	Cultural attitudes of the population that tolerate or condone exchange of money or gifts for sex...High numbers of vulnerable street children around UN camps.	Highly likely (4)	Critical (5)	Limited improvement needed (4)	High
	2	Civilians and experts on mission engage in transactional sex with adults <b>[Priority]</b>	Cultural attitudes of UN personnel that tolerate or condone transactional sex between consenting adults.... Difficulty to detect SEA taking place in private accommodation of UN personnel creates a sense of impunity.	Highly likely (4)	Critical (5)	Limited improvement needed (4)	High
	4....	...	...				

Tabela 1 - Diferentes formas de SEA e seus respectivos riscos

Na Tabela 1, a ordem dos riscos é organizada de acordo com a gravidade do risco residual, e por isso a numeração do "Risk ID" não segue a ordem cronológica<sup>99</sup>. De acordo com a gravidade dos riscos, temos: primeiro, o engajamento do contingente militar e policial em sexo transacional, com fatores de risco associados

<sup>98</sup> Na definição do documento, risco residual significa "The residual risk is the risk after the effectiveness of internal controls has been taken into account". Referindo-se a outros possíveis riscos após uma ação e controle interno na operação de paz da ONU realizada. Exemplo fornecido: "For example, if the residual risk of civilian personnel committing SEA in a specific location is 'High' after taking into account the Mission's internal controls, this may justify additional resources to be spent on expanding internal controls such as increasing the frequency of patrols of out-of-bounds locations" (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 18).

<sup>99</sup> A escolha da tabela é apenas para melhor visualização, a severidade do risco residual não foi considerada para esta análise da dissertação, que não pretende ser exaustiva.

à baixa conscientização sobre os padrões de conduta da ONU em relação ao SEA e ao fraco controle de comando desses contingentes; em segundo lugar, o envolvimento de funcionários da missão em sexo exploratório com crianças, com fatores de risco relacionados à tolerância e atitudes culturais em ambientes que incluem a presença de crianças em situação de vulnerabilidade; e, por último, o engajamento de civis e especialistas em missão em sexo transacional com adultos, com o fator de risco sendo a tolerância cultural da equipe da ONU ao sexo transacional.

Alguns problemas com esses exemplos podem ser destacados. O principal deles é que o SEA é majoritariamente representado pelo sexo transacional, o que não abrange a variedade de formas que a violência pode assumir, como visto nos capítulos anteriores. É importante notar também que o terceiro caso, focado em especialistas e civis, é notório, porque o senso comum associa o SEA principalmente a militares e policiais. Isso foi apontado no relatório da abordagem centrada na vítima como um equívoco já reconhecido pela ONU (Agnu, 2017). Apesar de os dados da ONU mostrarem que, em números absolutos, *peacekeepers* militares são responsáveis por mais alegações, em comparação com os civis, quando se analisa alegações *per capita*, os civis são responsáveis por uma proporção maior de alegações<sup>100</sup>. Portanto, essa ênfase contraria as percepções comuns sobre o fenômeno do SEA, oferecendo maior clareza e ajudando a direcionar a atenção daqueles que lidam com a ferramenta do Toolkit.

Contudo, em relação ao restante da Tabela 1, é necessário frisar a questão do SEA como sexo transacional. Por um lado, a discussão sobre sexo transacional levanta várias dúvidas quanto ao consentimento, uma vez que, pela definição do termo SEA, a questão é resolvida com a proibição (Otto, 2007; Kanetake, 2010; Henry, 2013; Simić, 2012). Nesse sentido, é relevante que o SEA seja apresentado nas circunstâncias em que há mais confusão na terminologia, uma vez que a definição do SEA pode abrir espaço para interpretações sobre se as relações entre *peacekeepers* e locais são proibidas ou desencorajadas (Westendorf, 2023; Simić, 2012), conforme abordado no capítulo II e III. Portanto, a clareza no documento é crucial para garantir o cumprimento das regras estabelecidas.

Além disso, é notória a apresentação de três exemplos de sexo transacional ou exploratório (pelo termo de SEA, não existem casos de sexo transacional

---

<sup>100</sup> Disponível em: <<https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

envolvendo menor de 18 anos, é sempre exploratório) para os casos de SEA e de análise de risco. Como exposto anteriormente, no contexto do SEA, a simplificação dos termos, especialmente em relação ao sexo transacional, parece ter sido adotada como uma estratégia para facilitar o entendimento e a aplicação uniforme das políticas. No entanto, essa simplificação entra em uma área cinzenta, pois embora o sexo transacional entre adultos seja proibido, essa e outras interações complexas entre a população local e os peacekeepers continuam a gerar desentendimentos de aplicabilidade e credibilidade (Otto, 2007; Kanetake, 2010; Simić, 2012; Henry, 2013; Westendorf, 2023). Nessa circunstância, o uso do sexo transacional e entre adultos como exemplo na ferramenta é uma forma de tentar mostrar clareza. Isso é particularmente relevante no caso de civis e especialistas, em que a simulação envolveu um ambiente de acomodação privada, o que torna mais difícil distinguir e provar questões relacionadas ao consentimento nas relações entre peacekeepers e a população local (Henry, Higate, 2004; Henry, 2017, Westendorf, Searle, 2017). A ideia dos exemplos parece mostrar, então, uma tentativa de vislumbrar as nuances da violência do SEA, direcionando-a para uma leitura multidimensional do problema. Isto é, o SEA ocorre de diferentes maneiras e por diferentes razões atribuídas, como é o caso dos riscos associados, mencionando a tolerância, cultura de impunidade, fragilidade das cadeias de comando.

Entretanto, na perspectiva de Bacchi, as soluções mostram como os problemas são criados. Nessa perspectiva, para todos os exemplos, a solução é a mesma: treinamento e monitoramento. Isso implica que a construção do problema é feita nas mesmas lógicas entre os exemplos e na mesma lógica da abordagem individualizada. Nesse sentido, por mais que pareça haver um esforço de trabalhar de forma multidimensional, a construção do SEA nesses exemplos permanece o mesmo: é preciso esclarecer as normas e monitorar os peacekeepers. A tentativa de mostrar as nuances de como o SEA ocorre, pelos exemplos ilustrativos do sexo transacional, são mitigadas porque a solução oferecida é a mesma para um problema que possui uma variedade de dinâmicas, como o texto mesmo apontou.

É fundamental notar também que, apenas no caso em que o SEA é visto como exploratório, essa associação é atribuída em razão da idade da vítima. As nuances do sexo transacional, pela discussão de consentimento, agência e desigualdade estrutural o torna difícil de vislumbrar, para enfrenta-lo em campo, mas a proibição no material o torna mais fácil de ser apresentado (Simić, 2012; Henry, 2013;

Westendorf, 2023), como no conteúdo do Toolkit. Como os autores abordam, a preferência por soluções simples e proibições diretas visa facilitar a gestão do SEA. No entanto, essa abordagem também serve para silenciar os questionamentos sobre a variedade de relações abrangidas pelo termo SEA. Ao reduzir a complexidade e a dimensão política do termo, essa simplificação não apenas mitiga sua aplicabilidade e credibilidade, mas também compromete sua eficácia (Henry, 2013; Kanetake, 2010; Otto, 2007; Simić, 2012; Westendorf, 2023). Assim, o documento, ao fazer referência a abordagem centrada na vítima, de pôr as necessidades e experiências delas no centro dos esforços, continua com a lógica da abordagem individualizada. Todavia, seguido com o adicional de esclarecer a variedade dos casos, mas sem aprofundar nas diferentes formas de ou mostrar como prevenir esses riscos, ainda que os riscos associados sejam apresentados de diferentes formas.

Somado a isso, é possível questionar se o risco e o risco residual são realmente tão altos e o impacto tão crítico; pode-se perguntar por que as ações preventivas e as medidas de controle já existentes ainda são consideradas eficazes. A mesma lógica de treinamento é utilizada tanto para contingentes militares e policiais quanto para civis e especialistas que se envolvem em sexo transacional com adultos. Um aspecto distinto é oferecido ao caso de SEA envolvendo vítimas menores de 18 anos, mas a resposta fornecida é a disseminação de conteúdo multimídia em rádios e em mecanismos de reclamações baseados na comunidade (community-based complaint mechanisms, CBCMs).

No final do documento, na seção "*Tool 5. Key Questions for SEA Situation Analysis*", são citadas perguntas-chave para a análise da situação de SEA que orientam a identificação de riscos e fatores relacionados ao SEA. Elas envolvem perguntas sobre o contexto externo, o mandato e o perfil da missão de campo da ONU, a composição da missão, o compromisso da missão em abordar o SEA, o conhecimento e a atitude do pessoal destacado da ONU, o acesso à população local, a segurança dos acampamentos e os arranjos de segurança. As perguntas dentro das seções orientam para uma análise de risco mais multifacetada, diferente da forma como os exemplos foram citados, o que é um direcionamento positivo para instigar novas formas de visualizar as ocorrências de SEA.

Em outras exemplificações de fatores de risco, compiladas na tabela "*Tool 3. Sample Mission SEA Risk Register*", os riscos e fatores de risco apresentados são

mais variados, com diferentes perpetradores e vítimas. Para todos os casos, foi reunida uma série de fatores de risco, apresentados no trecho a seguir.

High prevalence of brothels in areas close to UN contingent camps; Cultural attitudes of the population that tolerate or condone transactional sex; Low awareness of specific contingents of UN standards of conduct on SEA on arrival in the mission area; Weak command and control of contingents; Poor UN camp perimeter security and weak entry/exit controls; Poor welfare and recreation provision; Entitlement to rest and recuperation not exercised; Single nation deployments to remote locations; Ability to speak Swahili increases the ability to fraternise with the population when off-duty, in violation of the mission-specific non-fraternisation policy for uniformed personnel (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 49).

Além dos riscos prioritários mencionados na Tabela 1, outros riscos são abordados em três seções adicionais do Toolkit: *Tool 3. Sample Mission SEA Risk Register*, especificamente em *Risks to Outcome 1 (Prevention)*, *Risks to Outcome 2 (Enforcement)* e *Risks to Outcome 3 (Victim assistance)*. Os riscos são semelhantes e se desagregam em mais categorias e pessoas<sup>101</sup>, e se diferenciam em probabilidade, impacto e risco residual, também apresentam a mesma solução. A única resposta e os fatores de risco que diferiram foram o *Risks to Outcome 2 (Enforcement)* e o *Risks to Outcome 3 (Victim assistance)* especificamente em riscos e o risco prioritário<sup>102</sup>. O primeiro se refere à situação em que as provas em casos de SEA não estão disponíveis ou são difíceis de autenticar, resultando em alegações de SEA sem resolução, impunidade para os perpetradores e danos às vítimas ou testemunhas, à credibilidade da missão e à implementação do mandato. O segundo se refere à serviços que não estão disponíveis para vítimas de SEA e crianças nascidas como resultado de SEA. Assim, é no fornecimento de assistência à vítima que o documento parece mostrar uma construção do SEA diferente da lógica individualizada.

---

<sup>101</sup> Os quatro primeiros riscos prioritários são, respectivamente: contingente militar e policial se envolvem em sexo transacional com adultos; o pessoal da missão comete SEA com crianças; civis e especialistas em missão se envolvem em sexo transacional com adultos; e civis e especialistas em missão exploram sexualmente trabalhadores domésticos (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 49).

<sup>102</sup> Para a definição de risco prioritário: “Not all risks deserve equal attention. Mission leadership, managers and commanders have limited time and need to focus their attention on the biggest risks. The decision on which risks are a priority should be based partly on the severity of the residual risk (i.e. the more severe the residual risk, the more it is a priority) and partly on other factors. For instance, since all Missions have the responsibility first and foremost to try to prevent acts of SEA, risks to this objective will need to be prioritized. Other issues to consider include how urgent it is to address the risk, whether one risk needs to be tackled before another can be addressed, and the extent to which the Mission can influence the risk” (SEA Risk Management Toolkit, 2018, p. 19).



Assim, ao analisar as respostas no *Tool 3. Sample Mission SEA Risk Register* e nos riscos de prevenção, especificamente no *Risks to Outcome 1*, as respostas apresentadas incluem: visitas de consultoria, pré-desdobramento para aprimorar o treinamento e supervisão mais frequente por parte da liderança das missões. Embora essas medidas sejam importantes, elas reforçam a abordagem de controle interno por meio de conscientização e monitoramento. O treinamento e o monitoramento não são necessariamente exclusivos da abordagem individualizada, conforme discutido no capítulo II, pois sua eficácia depende da qualidade da implementação e do conjunto de políticas relacionadas. Nesse sentido, há um espaço para interpretar essas medidas tanto como uma resposta à falta de conhecimento adequado e necessidade de supervisão mais eficaz, quanto como parte de uma abordagem multidimensional, que considera a importância das dinâmicas de grupo.

Contudo, na avaliação do OIOS (2021), o órgão destacou que muitos entrevistados, tanto em entidades envolvidas em operações de paz quanto em outras não envolvidas, demonstraram desconhecimento sobre as avaliações de risco do SEA, apesar de reconhecerem sua importância como medida preventiva. Porém, o Departamento de Apoio Operacional (DMSPC) da ONU indicou que o Toolkit tinha sido disponibilizado a todas as entidades do Sistema da ONU e adaptado por algumas para uso próprio, destacando uma tentativa de disseminação de práticas de mitigação de riscos e que a aplicação eficaz real destas eram questionáveis (OIOS, 2021).

Nessa perspectiva, de acordo com a avaliação do OIOS, se houve uma diferença entre a distribuição e a aplicação do Toolkit, levantam-se questionamentos sobre o uso da ferramenta e a adesão dos membros responsáveis. Existe uma desconexão entre a teoria (o que a ferramenta propõe) e a prática (o que realmente acontece no terreno). Essa lacuna destaca a necessidade de, em vez de simplesmente aprimorar a preparação do pessoal já em campo, considerar ajustes com base nas experiências e desafios enfrentados pelos peacekeepers, pelas vítimas e pela população local.

Outra resposta exposta foi a expansão dos mecanismos de reclamação baseados na comunidade (*Community-Based Complaint Mechanisms*, CBN, sigla em inglês), o aumento ou criação de redes com pontos focais e o incremento de atividades de conscientização por meio destas. indicam um reconhecimento da importância do envolvimento comunitário no combate ao SEA, alinhado com a abordagem

centrada na vítima, também delineada no próprio Toolkit<sup>103</sup>. No entanto, essas iniciativas precisam demonstrar que são esforços mais amplos do que apenas medidas de conscientização. No exemplo utilizado anteriormente, sobre o envolvimento do SEA com crianças, a disseminação de informações foi sugerida por meio de rádios, o que parece ser uma medida mais complementar do que uma abordagem sofisticada para lidar com a violência contra menores. Somado a isso, é necessário garantir que a abordagem comunitária não transfira indevidamente o ônus e a responsabilidade para a comunidade local, desviando a atenção das falhas institucionais e estruturais que perpetuam o SEA, como discutido no capítulo III, na campanha “*No help, no sex*” de 2007.

Por fim, o reforço da ligação entre a missão e as autoridades locais para fechar prostíbulos próximos aos campos da ONU reflete uma visão que liga o SEA à disponibilidade de serviços sexuais comerciais. Contudo, as redes e inteirações entre atores que convivem num cenário de operação de paz são feitas e desfeitas a todo momento e que caracteriza esses ambientes (Jennings, 2019). Adicionalmente, no relatório do OIOS foi informado que novas formas de envolvimento em sexo transacional por parte do pessoal da ONU estavam atreladas a novas formas de acesso fácil e anônimo pela internet, como em aplicativos de namoro (OIOS, 2021, p. 17)<sup>104</sup>, o que demonstra justamente como as interações e redes entre atores que coexistem em cenários de operação de paz são dinâmicas e estão em constante mudança. Assim, se a ideia é desincentivar a participação de peacekeepers em sexo transacional, ressalta-se a necessidade de uma compreensão mais aprofundada de quais são as experiências entre peacekeepers e locais e como as dinâmicas em campo contribuem para a perpetuação da violência. Soluções muito restritivas de não confraternização foram burladas desde o começo das restrições, como apontado

---

<sup>103</sup> Na avaliação do relatório do OIOIs, as redes de reclamação baseadas na comunidade enfatizaram o efeito positivo desse contato: “Members of five CBCNs visited in MINUSCA and MONUSCO attested to increased awareness about SEA and rights of the local population. [...] was consistent evidence of high-level emphasis and monitoring of SEA issues among the uniformed components, such as weekly reporting and discussions by unit commanders on actions taken to prevent SEA. Sustained focus helped create effective deterrence of SEA among uniformed personnel” (OIOS, 2021, p. 14).

<sup>104</sup> A seção do OIOS em que essa frase foi baseada tem como título *Prevention efforts in non-peace and non-humanitarian operations context did not adequately address the risks of SEA*, mas outros pontos também trouxeram casos de operações de paz. Além disso, o relatório é de 2021 sobre dados de 2015-2018, o que pode implicar que em operações de paz também pode ter ocorrido.

no capítulo anterior, apresentado nas políticas de não confraternização e as estratégias usadas pelos peacekeepers para burlá-las.

Novamente, reiterando as medidas de treinamento, os riscos *Risks to Outcome 2 (Enforcement)*, que envolvem a disponibilidade e autenticação das provas de SEA, resultando em danos e impunidade para os autores envolvidos, propõem respostas de treinamento para as entidades administrativas, a Unidade de Investigações Especiais (SIU) e a Equipe de Resposta Imediata (IRT). O problema central está em como essas ações destacam que a solução oferecida de treinamento aborda a falta de disseminação da expertise e capacidade, enfocando na melhoria das habilidades investigativas já existentes. A primeira solução oferecida é de treinamento ao SIU, sugerindo que uma das causas fundamentais para diminuir o risco de SEA é a falta de capacidade técnica na investigação de casos. Embora isso possa contribuir para uma maior responsabilização e processamento de casos e focar na melhoria das habilidades investigativas já existente, a solução constrói o SEA como um problema de disseminação do conteúdo. Nessa perspectiva, por mais que as medidas administrativas existam, a solução parece estar em fazê-la funcionar.

De forma semelhante, a solução de treinamento para a Equipe De Resposta Imediata da missão implica a necessidade de uma resposta rápida e eficaz após a ocorrência do SEA, enfatizando a importância da coleta e preservação de evidências. Nessa perspectiva, a medida pretende agir de forma rápida, justamente para não gerar danos aos autores envolvidos. A dificuldade em obter e autenticar evidências pode ser atribuída a uma variedade de fatores, como o ambiente operacional, a falta de recursos, a resistência cultural ou a relutância das testemunhas em cooperar, entre outros. O enfoque para mitigar o risco designa o treinamento. A melhoria da capacidade de respostas a esses incidentes pode estar na disseminação de conteúdo, mas também na qualidade em que o conteúdo é feito, abordando as condições que permitem a ocorrência do SEA e dificultam a coleta de provas

Em campo, a avaliação do OIOS apontou para essas necessidades, como o envio de recursos necessários, por conta da sobrecarga das SIUs. Em consonância com o relatório, foi destacado que as SIUs das missões investigaram as alegações de SEA, e os entrevistados manifestaram preocupação com a falta de conhecimento especializado para efetuar investigações mais complexas (OIOS, 2021, p. 30). Mais específico ao caso do IRT, foi dito que a quantidade de atores causava confusão na investigação:

In another example, UNPOL conducted its own investigations into an allegation of SEA without reporting to CDTs and HQ as required. Concerns were also raised with regards to IRTs collecting evidence and conducting initial fact-finding, and FVRAs' role in assessing SEA allegations were also not clear (OIOS, 2021, p. 24).

Já em relação aos serviços que não estão disponíveis para vítimas de SEA e crianças nascidas como resultado de SEA, conforme indicado na tabela *Risks to Outcome 3 (Victim Assistance)*, são propostas medidas de treinamento para os membros da Rede PSEA e a atualização do mapeamento de serviços de PSEA no contexto do SEA. O treinamento para membros da Rede PSEA, focado na prevenção e no encaminhamento de vítimas, reflete a abordagem centrada na vítima, sugerindo melhorias nos protocolos e nas funções da equipe. No entanto, essa abordagem pode tratar o SEA como um problema de gestão devido à inadequação do conhecimento e falta de clareza nas responsabilidades. Em contraste, a atualização do mapeamento de serviços do PSEA busca identificar e utilizar recursos de forma mais criativa e eficaz contra o SEA. Contudo, pode haver também a possibilidade de que essa atualização apenas burocratize o conhecimento sem oferecer encaminhamentos mais precisos com base nas novas informações obtidas.

#### **5.2.4. Iniciativas de Capacitação e Educação**

Esta subseção irá examinar o grupo de políticas da abordagem centrada na vítima intitulado 'Iniciativas de Capacitação e Educação', conforme descrito no início do capítulo.

A ONU implementou o cartão *No Excuse*<sup>105</sup> (Sem Desculpas, em inglês) em junho de 2017, conforme ilustrado na Figura 4, e introduziu o Curso para Oficiais de Investigação Nacionais, em fevereiro de 2018.

---

<sup>105</sup> Disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2-no\\_excuse\\_card-4pages-en.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2-no_excuse_card-4pages-en.pdf). Acesso em: 2 jan. 2024.



Figura 4 - Cartão digitalizado da campanha No Excuse

O cartão *No Excuse*, apesar de fornecer uma declaração concisa das regras relacionadas ao SEA, pode não ser suficiente para alterar comportamentos e atitudes enraizadas. Isso porque a simples posse de um cartão com informações pode não garantir que os princípios sejam verdadeiramente compreendidos e seguidos. Embora na pesquisa do OIOS (2021), o órgão defenda o uso do cartão pelo seu poder dissuasório, foi relato que, nas cinco maiores Operações de Paz - MONUSCO, MINUSCA, UNMISS, MINUSMA e UNAMID - 57% dos entrevistados declararam não ter recebido o cartão (OIOS, 2021, p. 14-15).

Além disso, o cartão digitalizado, que abrange quatro páginas, adota um design e esquema de cores semelhantes aos das campanhas anteriores da ONU, como o Ten Rules e We Are United Nations de 1998, trabalhados no capítulo anterior. Esses materiais refletem uma abordagem que destaca a conduta individual dos peacekeepers, tratando o SEA como um problema de comportamento inadequado ou falta de clareza na orientação de expectativas profissionais e éticas nas operações de paz. Tal perspectiva atribui a responsabilidade à moralidade individual do peacekeeper, sugerindo que a solução para o SEA reside predominantemente na autodisciplina e na conduta moral do indivíduo.

Isoladamente, a política tem uma natureza focada na conduta do perpetrador. Todavia, quando utilizada dentro da abordagem centrada na vítima, o uso desses cartazes e campanhas pode estar vinculado a uma mudança no cenário de atuação da ONU e/ou no seu conteúdo. Assim, mais de 20 anos depois, a ONU passou por reformas significativas que não dependem unicamente da formulação de cartazes. Nesse sentido, ainda que se veja o uso do cartão como uma expectativa maior do que é capaz de cumprir, o cenário atual é diferente do dos anos 1990, e a política está alinhada com a abordagem centrada na vítima.

Em relação à mudança de conteúdo, a campanha recente “No Excuse” se concentra nas consequências diretas do SEA para as missões, ao contrário das campanhas anteriores, como “Ten Rules” e “We Are United Nations” de 1998, que focavam no não envolvimento em redes de tráfico e na promoção de cortesia e não discriminação. Também seria possível esperar uma mudança no conteúdo. De forma distinta ao Ten Rules e ao We Are United Nations de 1998, a campanha “No Excuse” não reforça a importância de não se envolver em redes de tráfico ou de aprender a ser cortês e não discriminar grupos específicos. Em vez disso, o conteúdo do “No Excuse” foca nas implicações do SEA para as missões.

Há também uma oportunidade de alinhar ainda mais o conteúdo das campanhas com a valorização das experiências da população local, o que pode enriquecer as intervenções da ONU e garantir que elas sejam mais ressonantes e eficazes.

#### 5.2.5.

#### **Expansão Conceitual da Abordagem Centrada na Vítima: Reflexões sobre Direitos Humanos e SEA e a Conexão com Violência Sexual Relacionada e Assédio Sexual**

Esta subseção examina como a ampliação conceitual da abordagem centrada na vítima tem contribuído para uma articulação mais robusta e uma evolução significativa na compreensão dos direitos humanos no contexto do SEA, além de explorar as interações complexas entre SEA, violência sexual relacionada ao conflito (VSRC) e assédio sexual (SH).

Primeiramente, examinamos a *Policy on Integrating a Human Rights-Based Approach to United Nations Efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse* de 2021. O objetivo desta política é fornecer uma estrutura integrada que oriente a aplicação consistente dos direitos humanos e institucionalize a abordagem

centrada na vítima. Ela se aplica independentemente da filiação do perpetrador e abrange todas as entidades do sistema das Nações Unidas. Assim, a política oferece um arcabouço legal e político complementar para a prevenção e resposta, colocando as vítimas no centro dos esforços da ONU e dos Estados-membros, e orienta a Organização na abordagem das causas raízes e das interseções de desigualdades refletidas no fenômeno do SEA.

Um dos principais pontos do documento em relação à construção do problema do SEA é a forma como atribui as “root causes” da violência, por meio de um “holistic strategies”:

A human rights-based approach requires the development of holistic strategies that tackle the occurrence of sexual exploitation and abuse, and the root causes and consequences of such acts” (Policy on Integrating a Human Rights-Based Approach to United Nations efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse, 2021, p. 3).

Isso implica que a Organização, por este documento, reforça a visão multidimensional dos fatores que contribuem para a vulnerabilidade ao SEA, como desigualdade das relações de gênero e da discriminação baseada em gênero, colocando ênfase em mulheres e meninas como afetadas primariamente pela violência. Conforme o documento:

[...] lie at the heart of sexual exploitation and abuse and create an environment that can facilitate gender-based sexual violence” (Policy on Integrating a Human Rights-Based Approach to United Nations efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse, 2021, p. 3),

Outras principais diferenças com a abordagem individualizada incluem a ênfase na responsabilidade coletiva e a necessidade de uma resposta institucional coordenada com cooperação dos Estados membros para garantir a responsabilização criminal, além de medidas administrativas dentro do sistema da ONU.

A expansão da Policy de 2021 pode ser vista em relação as lacunas do Protocolo de 2019<sup>106</sup>. O documento não referencia explicita a diversidade de grupos vulneráveis. Em vez disso, ele utiliza o conceito de “violência baseada em gênero”,

---

<sup>106</sup> Disponível em: <[https://www.un.org/en/pdfs/UN%20Victim%20Assistance%20Protocol\\_English\\_Final.pdf](https://www.un.org/en/pdfs/UN%20Victim%20Assistance%20Protocol_English_Final.pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2024.

alinhado ao Objetivo 5<sup>107</sup> da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>108</sup>. Embora a conexão com o Objetivo 5 seja relevante, o Objetivo não estabelece uma associação direta com o SEA, o que gera dúvidas sobre a escolha dele. A Agenda MPS, por outro lado, proporciona um framework mais detalhado para a transversalização de gênero e o enfrentamento da violência sexual e de gênero, mas não é mencionada no Protocolo<sup>109</sup>. Porém, comparativamente, o Protocolo de 2019 representa um avanço em relação ao relatório da abordagem centrada na vítima, que não aborda nem a Agenda MPS nem a Agenda 2030.

Em contraste, a Policy de 2021 tenta superar essas limitações, oferecendo uma abordagem mais abrangente e alinhada com a necessidade de uma resposta eficaz e integrada ao SEA. Embora a Policy continue a enfatizar a proteção de mulheres e meninas, ela também reconhece explicitamente que homens, meninos e pessoas em situações de vulnerabilidade — como deslocados internos, minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas, pessoas LGBTI, pessoas com deficiência e idosos — enfrentam maiores riscos de SEA. Este reconhecimento é importante porque esses grupos frequentemente têm acesso limitado a mecanismos de proteção adequados, o que os torna mais suscetíveis ao SEA.

Conforme expõe a Policy de 2021, no reconhecimento de grupos vulneráveis:

10. A human rights-based approach requires the development of holistic strategies that tackle the occurrence of sexual exploitation and abuse, and the root causes and consequences of such acts. Root causes may include violations of the right to freedom from discrimination and the rights to health, education and an adequate standard of living. It also involves acknowledging the inherent power imbalance that prevails between United Nations personnel and the populations they are to protect and support. Unequal gender relations and gender-based discrimination lie at the heart of sexual exploitation and abuse and create an environment that can facilitate gender-based sexual violence. While women and girls are most often primarily affected by sexual violence due to structural power imbalances, the fact that sexual violence also affects men and boys is increasingly recognised. Individuals who belong to marginalised groups or who are in situations of vulnerability - such as internally displaced persons, national or ethnic, religious and linguistic minorities, lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons, persons with disabilities or older persons - may be at heightened risk of sexual exploitation and abuse and/or may have fewer protection mechanisms accessible to them, and may also face barriers and risks in the form of

---

<sup>107</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

<sup>108</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

<sup>109</sup> Outro exemplo desta desconexão pode ser visto material mais recente do CPTM (Curso de Preparação para Missões de Paz) de 2017, a Agenda 2030 é incluída em um módulo sobre redução da pobreza e direitos humanos, mas não está associada com a lição sobre SEA.



discriminatory national legislation and policies (Policy on Integrating a Human Rights-Based Approach to United Nations efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse, 2021, p. 3-2).

Como exposto, as políticas da abordagem centrada na vítima que foram publicadas e analisadas não indicam como as vulnerabilidades enfrentadas por diversos grupos são abordadas no campo, nem quais políticas são direcionadas e adaptadas de acordo com os grupos específicos de vítimas. Assim, no âmbito desta dissertação, as formas de prevenção e responsabilização para grupos específicos estão ausentes. Nesse sentido, embora a dissertação não tenha identificado políticas específicas voltadas para esses grupos, as mudanças refletidas e apresentadas nos documentos de 2019 e 2021 podem servir de base para o desenvolvimento futuro de políticas e programas destinados ao enfrentamento do SEA.

O reconhecimento da vulnerabilidade de outros grupos representa um avanço em relação ao tratamento anterior, que se restringia à vulnerabilidade específica de mulheres e meninas. Destaca-se que essas vulnerabilidades estão relacionadas à possibilidade de acesso à proteção e aos recursos disponíveis, o que é crucial para entender quais são essas vulnerabilidades. No entanto, essa mudança não deve ser vista apenas como uma atualização superficial que adiciona “os demais grupos”, mas como uma questão epistemológica que desafia a ordenação e a abordagem das políticas de combate ao SEA. Por exemplo, como podem os mecanismos de denúncia ser reformulados para não se basearem em uma perspectiva cartesiana de corpo cis-heteronormativo? Por que não são apresentados modelos específicos para os projetos do Fundo Fiduciário? Como garantir que essas vítimas recebam atendimento adequado, evitando estigmatização durante a assistência médica, jurídica e em outras áreas, dentro da abordagem centrada na vítima?<sup>110</sup> A falta de informações públicas e transparentes sobre a prevenção, resposta e assistência a esses grupos evidencia o caráter político nas soluções e na representação da ONU diante de uma abordagem “centrada na vítima”.

Outro ponto da Policy de 2021 que é inovadora é a relação estabelecida com a VSRC que está tanto dentro do arcabouço de políticas específicas sobre o SEA e como a violência perpetrada em operações de paz. Conforme o documento:

---

<sup>110</sup> Para mais: ZALEWSKI, Marysia et al. (Ed.). *Sexual violence against men in global politics*. Routledge, 2018.

In some circumstances, some acts may also be defined as conflict related sexual violence. Often, acts may fall into several of these categories, with each category invoking a tailored response.” (Policy on Integrating a Human Rights-Based Approach to United Nations efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse, 2021, p. 1).

Nas páginas seguintes, o documento apresenta uma seção que aborda as formas de sobreposição entre SEA e VSRC:

**D. Sexual exploitation and abuse as conflict-related sexual violence** 8. Conflict-related sexual violence, as it is framed conceptually for the purposes of the Security Council agenda, refers to rape, sexual slavery, forced prostitution, forced pregnancy, forced abortion, enforced sterilization, forced marriage and any other form of sexual violence of comparable gravity directly or indirectly linked to a conflict. This link between acts of sexual violence and conflict may be evident in the affiliation of the perpetrator, whether with a State or non-State armed group; the profile of the victim, who is frequently a member of a persecuted group; the climate of impunity, which is generally associated with State collapse; cross-border consequences, such as displacement or trafficking; and/or violations of the provisions of a cease-fire agreement. The term also encompasses trafficking in persons for sexual violence or exploitation in situations of conflict. 10 Acts that constitute conflict-related sexual violence may amount to both violations of international law including international human rights law, international humanitarian law and international criminal law, and of domestic law. 9. Acts of sexual abuse as defined in ST/SGB/2003/13, including when committed by international non-United Nations forces under a United Nations mandate, may amount to conflict-related sexual violence, depending on the circumstances, and upon a case-by-case analysis applying the United Nations agreed definition (Policy on Integrating a Human Rights-Based Approach to United Nations efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse, 2021, p. 3, grifo no original).

Assim, embora existam documentos recentes que reconhecem as semelhanças entre SEA e VSRC - por meio da sobreposição de comportamentos, da possibilidade de ignorar padrões de comportamento abusivo mais amplos, por serem também manifestações de desigualdades de poder e de gênero, por não abordarem raízes culturais e institucionais, e da possibilidade de ligar as causas semelhantes -, eles não parecem suficiente para uma política ou programa de forma conjunta.

Em contrapartida, no caso do assédio sexual, tem-se observado um esforço significativo nos últimos anos para unificar a nomenclatura sob o termo "SEAH"<sup>111</sup>,

---

<sup>111</sup>Exemplos são: International Organization for Migration. Protection - Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment (PSEAH)”. Disponível em: <<https://emergencymanual.iom.int/protection-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual-harassment-pseah>>. Acesso em: 2 de jan. 2024. UNFPA Brasil. UNFPA Brasil publica cartilhas e curso online sobre prevenção contra exploração e abuso sexual. 2022. Disponível em: <<https://brasil.unfpa.org/pt-br/news/unfpa-brasil-publica-cartilhas-e-curso-online-sobre-prevencao-contr-exploracao-e-abuso-sexual>>. Acesso em: 2 de jan. 2024. World Health Organization. Harmonized SEA/H Clause July 2021 - English. 2021. Disponível em: <[https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/harmonized-seah-clause-july-2021-english-.pdf?sfvrsn=d4d44a31\\_9](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/harmonized-seah-clause-july-2021-english-.pdf?sfvrsn=d4d44a31_9)>. Acesso em: 2 de jan. 2024. Interpol. INTERPOL rolls out initiative against sexual abuse in the aid sector. 2022. Disponível em: <<https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2022/INTERPOL-rolls-out-initiative-against-sexual-abuse-in-the-aid-sector>>. Acesso em: 2 jan. 2024. Foreign, Commonwealth & Development Office. FCDO

que é ampliado pela abordagem centrada na vítima (ONU Mulheres, 2020, p. 11). No contexto das operações de paz, por exemplo, o Boletim do Secretário-Geral, intitulado *Addressing discrimination, harassment, including sexual harassment, and abuse of authority* de 2019, está disponível no site da ONU na seção de Prevenção ao SEA e entre "Políticas e Protocolos Importantes"<sup>112</sup>, mas não faz menção ao SEA. Além disso, o Clear Check, mencionado em seções anteriores, é um dos esforços para centralizar informações sobre assédio sexual, além do SEA, com o objetivo de melhorar a coordenação e a resposta a esses problemas.

Um trabalho que criticou a separação conceitual entre assédio sexual e SEA foi a publicação da ONU Mulheres. Na produção, é argumentado que essa divisão torna o tratamento dos conceitos e, conseqüentemente, as políticas destinadas a eles menos eficazes na prevenção e resposta a essas formas de violência:

Organisations in the development and humanitarian sectors including the United Nations and peacekeeping missions have tended to address these two forms of violence as separate and independent (ONU Mulheres, 2020, p. 14).

Para a entidade, a separação entre assédio sexual e SEA tende a ignorar padrões de comportamento abusivo mais amplos e não aborda as raízes culturais e institucionais do problema. Nesse sentido, é sugerido que os caminhos para a mudança devem incluir a reconexão com os princípios da ONU, a priorização das desigualdades de gênero que moldam as formas de experiência de discriminação e violência, a simplificação dos processos e mecanismos existentes, entre outros aspectos<sup>113</sup>, mas principalmente, incluir uma abordagem integrada. Conforme escrito na publicação:

They should not be understood or treated as distinct. Compartmentalising these forms of sexual violence through different policies and practices leads to thinking about them as separate, unconnected abuse. Unifying and simplifying policies on

---

Progress Report: Safeguarding against SEAH in international aid sector 2021-2022. 2022. Disponível em: <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6385cfdfe90e07789feb394e/FCDO-Progress-Report-Safeguarding-against-SEAH-international-aid-sector-2021-2022.pdf>>. Acesso em: 2 de jan. 2024. Disponível em: <<https://www.chsalliance.org/protection-from-sexual-exploitation-abuse-and-sexual-harassment/harmonised-seah/>>.

<sup>112</sup>Disponível em: <<https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/policies-and-protocols>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

<sup>113</sup> Para mais, disponível em: <<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Discussion-paper-Sexual-exploitation-abuse-and-harassment-SEAH-en.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

SEAH is central to dismantling the root causes of sexual violence (ONU Mulheres, 2020, p. 14).

Além disso, o documento destaca que tanto o SEA quanto o assédio sexual (SH) são reconhecidos como violações dos direitos humanos baseadas na discriminação de gênero, intersectando-se com várias formas de desigualdades sociais e compondo um continuum de violência, "principalmente contra mulheres e meninas, muitas vezes perpetrada por homens". Essas formas de violência não apenas contribuem para as desigualdades estruturais de poder, mas também são influenciadas por elas, limitando a capacidade dos sobreviventes de controlar seu envolvimento sexual. Apesar da natureza interligada dessas questões, as organizações nos setores de desenvolvimento e humanitário têm historicamente tratado o SEA e o SH como problemas separados e independentes, resultando em abordagens processuais e políticas distintas (ONU Mulheres, 2020).

O texto também destaca que, embora as especificidades dos termos sejam importantes, a questão central é como a separação entre SEA e SH pode limitar a eficácia da operacionalização das políticas. Nesse contexto, o critério mais relevante acaba sendo a gestão dos casos, em vez de focar na pessoa mais importante da violência: a vítima. Essa fragmentação pode obscurecer a abordagem centrada na vítima, comprometendo a resposta adequada e integral às necessidades dos sobreviventes:

The definitions of SEAH conceptually and procedurally divide the abuse by categorizing victimsurvivors based on their employment status and their connection with the perpetrators, despite the commonalities and overlaps in the behaviours (ONU Mulheres, 2020, p. 6),

A publicação ressalta que “não há diferença” para a pessoa violada na *classificação* da violência, especialmente considerado a conexão de violências de causas que se sobrepõem. Conforme o documento:

There is no difference *\*to the person raped\** between rape classified within a sexual harassment framework from a case of rape happening within the SEA framework. Although SEAH are connected through the underlying causes, the specificities of the context within which SEAH take place are relevant. For example, a perpetrator’s status as a supervisor or a senior official can be pertinent in the pursuit of justice for victim-survivors. This is not equivalent to reducing the entirety of case management to this single criterion. Current frameworks for addressing SEAH render contextual and relational factors as determinative of processes, and potential actions to take (ONU Mulheres, 2020, p. 5, ênfase deles).

O documento afirma que, embora as especificidades tenham sua importância, a separação dos termos pode prejudicar a operacionalização, onde o foco deveria ser a gestão dos casos com ênfase na vítima, e não apenas na classificação da violência. Isso não implica que o contexto ou o status do agressor sejam irrelevantes; pelo contrário, são fundamentais para revelar as diferentes formas de ocorrência da violência sexual e para compreender as particularidades essenciais à busca por justiça e à aplicação de procedimentos adequados. No entanto, a ONU Mulheres destaca que a burocratização excessiva dos termos pode reduzir a ação das políticas na prevenção e resposta a essas formas de violência. Conforme o documento: “Organisations in the development and humanitarian sectors including the United Nations and peacekeeping missions have tended to address these two forms of violence as separate and independentes”.

Mais significativo ainda é como a crítica a separação entre os conceitos é feita pelo status da vítima, conforme o trecho a seguir aponta:

Behaviours are divided based on the on the location/status of victim-survivors: whether or not they are United Nations personnel/operating under its name (or from any given organisation working in the development and humanitarian sectors). This distinction, including in the policies and procedures addressing them, implies that they are discrete and separate problematics, encouraging these forms of sexual violence to be understood as distinct, not as connected expressions of (predominantly) male sexual entitlement to (predominantly) women<sup>14</sup> (ONU Mulheres, 2020, p. 5).

O documento explora que, por categorizar as vítimas com base em sua localidade ou status de emprego e associação com a ONU, as organizações falham em reconhecer que essas formas de violência são semelhantes e estão interligadas. Nesse sentido, o que está expresso é que a categorização das violências pelas vítimas diminui a possibilidade das políticas que as deveriam colocar “no centro dos esforços” de serem atendidas de forma adequada, como descreve a abordagem centrada na vítima. Também seguindo as causas raízes apontadas neste relatório de 2017, o texto da ONU Mulheres afirma que, apenas compreendendo as conexões entre as violações dos direitos humanos, é possível abordar as raízes dos problemas e refletir sobre os padrões normativos que os sustentam.

SEAH are human rights violations based on gender inequality intersecting with all social inequalities. Only with this understanding of these forms of violence against women will policies and practices address the core problematics and reflect the relevant normative standards (ONU Mulheres, 2020, p. 5).

[...] procedural separation risks conceptual separation, which in turn risks extinguishing the structural connections between them. Framing them as part of this continuum of violence is necessary to adequately address the root causes of gender inequality that enable them (ONU Mulheres, 2020, p. 5).

Contudo, ao considerar o ponto levantado pela publicação da ONU Mulheres, outra forma de expansão conceitual relevante é o caso da Violência Sexual Relacionada ao Conflito (VSRC). Quando tanto os agressores quanto as vítimas estão situados em zonas de conflito, a separação dos conceitos de SEA e VSRC pode limitar o avanço processual. A preocupação deve ser como essa fragmentação conceitual pode prejudicar as políticas destinadas a enfrentar essas formas de violência.

No caso do SEA, a separação entre os tipos de violência e a relação entre vítimas e perpetradores não parece ser suficiente para justificar a falta de esforços integrados na prevenção e resposta. A Policy de 2021 também reconhece que a sobreposição entre a Violência Sexual Relacionada ao Conflito (VSRC) e o SEA está vinculada a fatores comuns como o perfil do perpetrador, as características da vítima, o clima de impunidade e contextos de violência e vulnerabilidade. Com destaque novamente ao trecho:

Acts of sexual abuse as defined in ST/SGB/2003/13, including when committed by international non-United Nations forces under a United Nations mandate, may amount to conflict-related sexual violence, depending on the circumstances, and upon a case-by-case analysis applying the United Nations agreed definition (Policy on Integrating a Human Rights-Based Approach to United Nations efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse, 2021, p. 3).

Nesse caso, a Policy reconhece que há sobreposição entre diversos fatores relacionados ao SEA e à Violência Sexual Relacionada ao Conflito (VSRC). No entanto, não esclarece de maneira detalhada como ou por que os conceitos são tratados de forma separada.

Anania (2022) destaca que o SEA e a VSRC se diferem por meio dos seguintes aspectos: criminalidade, jurisdição, imunidade e perpetrador. A ordem apresentada pela autora é importante porque o único aspecto que não faz nenhuma sobreposição na definição de VSRC e SEA é o entendimento sobre o perpetrador e sua responsabilidade perante a população local. Como a autora comenta: “[o]ften, the only difference is the perpetrator: SEA is carried out by an international intervenor, whereas CRSV is, in some definitions, assumed to be perpetrated only by a member of a state or non-state armed group” (Anania, 2022, p. 905). Nesse sentido, sugere-se que a violência sexual na ONU é organizada com base nas características do

perpetrador, isto é, se ele está “relacionado ao conflito” e, mais especificamente, se é oriundo da zona de conflito.

O que pode se inferido, nesse sentido, é que a diferença de operacionalização dos conceitos e de trabalho para o enfrentamento de duas violências que se sobrepõem está no status do perpetrador. Mais precisamente, ao retomar o próprio termo de VSRC que a define “relacionada ao conflito”, ele qualifica esse perpetrador, porque a violência está

[...]directly or indirectly linked to a conflict” [e] “[t]his link may be evident in the profile of the perpetrator, who is often affiliated with a State or non-State armed group, including those designated as terrorist groups by the United Nations” (SGNU, 2022, p. 4-5).

A partir desta construção de VSRC, não é mais possível que agentes humanitários ou peacekeepers sejam perpetradores de VSRC. O que parece pressuposto sobre a definição é que a ONU não está “relacionada ao conflito” ou, pelo menos, não tanto quanto perpetradores de VSRC. Assim, o distanciamento na abordagem da violência na ONU parece estar centrado no perpetrador, e essa é uma chave importante para entender como a ONU organiza e diferencia esses conceitos.

Como observado na produção da ONU Mulheres, no caso do assédio sexual (SH), a separação conceitual não está relacionada ao perpetrador<sup>114</sup>, — seja ele um peacekeeper ou um residente na área onde a missão opera —, mas sim ao status da vítima em relação à sua empregabilidade e associação com a ONU, como exposto em parágrafos anteriores. Nesse sentido, o ponto da relação entre SH e SEA entra em outro escopo, também necessário, mas que não compõe a dissertação. Já no caso da VSRC, é possível que a principal diferença conceitual resida no perpetrador, refletindo uma separação significativa. A ênfase está na responsabilidade institucional da ONU, tendo mais alinhamento com a dissertação. A tentativa de construir e organizar o conhecimento sobre SEA envolve a tensão em equilibrar a responsabilidade da ONU pelas manifestações de violência sexual. Embora SH e SEA também ofereçam um caminho de análise, a dissertação destaca a relação da responsabilidade institucional sobre como a ONU lida com essas questões.

---

<sup>114</sup> Como explícito no texto, não é posto que o perpetrador não importa para a análise da violência, o seu status pode inclusive ajudá-lo ficar encoberto, a questão que o documento coloca é como a operacionalização se torna menos eficiente, como discutido.

Cabe notar que esse esforço também é parte da abordagem centrada na vítima, estando explícito no documento. Conforme a ONU Mulheres (2020, p. 2): “No organisation should consider itself immune to SEAH”, isto é, situando a ONU como também imersa na “desigualdade de gênero e de poderes hierárquicos”. Porém, ao mesmo tempo, o documento a localiza dentro do discurso da instituição, descrevendo e justificando sua representação como “across organisations, including those with laudable mandates” (ONU Mulheres, 2020, p. 2). Conforme a publicação destaca:

No organisation should consider itself immune to SEAH taking place within it or in its name; likewise, gender inequality and hierarchical power structures are pervasive across organisations, including those with laudable mandates. Entrenched patriarchal systems exist in most if not all international organizations and men have historically made up an overwhelming majority of decision-makers (ONU Mulheres, 2020, p. 2).

Assim, ao mesmo tempo que reconhece a problemática, o documento tenta posicionar a ONU dentro de um discurso que reflete sua representação institucional e seus princípios.

Primeiro, a ONU Mulheres se posicionou em 2012 com o documento *Addressing Conflict-Related Sexual Violence: An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, no qual afirmou que o SEA prejudicava o entendimento da violência sexual em contextos de conflito, tratando o SEA como um problema distinto, em vez de integrá-lo como parte da solução para a violência. Nos anos seguintes, a entidade destacou a importância de identificar o fluxo de violência e as raízes da discriminação de gênero na análise da violência sexual e de gênero. Isso demonstra, primeiramente, que a ONU não é uma entidade monolítica e que diferentes órgãos podem ter posicionamentos variados<sup>115</sup>.

O segundo ponto refere-se à análise de conteúdo sobre SEA. Nos três casos — SEA, SH e VSRC —, essas formas de violência baseadas em gênero são tratadas separadamente, e a categorização de cada uma leva a construções distintas sobre o que constitui a violência sexual, como proceder e quais são as formas de responsabilização. Fundamentalmente, essa situação ilustra como o conhecimento

---

<sup>115</sup> Embora a dissertação adote uma visão monolítica da ONU, por escolha metodológica, é importante reconhecer que dentro da Organização existem diferentes perspectivas, resultantes dos diversos grupos e indivíduos que compõem sua estrutura institucional.



especializado pode ser categórico para dar sentido às violências, embora isso possa resultar em uma perda de análise política sobre as formas como elas se manifestam.

### **5.3.**

#### **Conclusão do capítulo**

O capítulo analisou tanto o relatório da abordagem centrada na vítima, quanto as políticas da abordagem centrada na vítima. No relatório que formaliza a abordagem atual, há maior consistência com arcabouço analítico de uma leitura multidimensional, mas também apresenta lógicas da abordagem individualizada. Assim, foi possível vislumbrar as formas de construção do problema do SEA na abordagem individualizada.

## 6 Conclusão

A presente dissertação examinou a transição nas abordagens da ONU para enfrentar o abuso e exploração sexual (SEA) nas operações de paz. A análise revelou que, apesar da mudança analítica com a adoção da abordagem centrada na vítima, os pressupostos e lógicas da abordagem individualizada continuam a coexistir com os da nova abordagem nas políticas da ONU no período pós-2017. Essa continuidade demonstra o desafio enfrentado pela Organização: enquanto a nova abordagem busca centralizar os direitos e experiências das vítimas, as políticas ainda operam com lógicas anteriores, que priorizam o comportamento e a responsabilização individual dos perpetradores.

A leitura pós-estruturalista, fundamentada na estratégia WPR de Carol Bacchi e nas contribuições de Lene Hansen, possibilitou uma análise aprofundada do discurso da ONU sobre SEA. Um dos pontos principais dessa estratégia analítica foi examinar a forma como o problema do SEA é entendido nas duas abordagens. A transição da abordagem individualizada para a centrada na vítima ilustrou como a construção discursiva influencia tanto a ênfase nos atores quanto nas formas de enfrentar a violência. Ao isolar os perpetradores ou ao centrar-se nas vítimas, as abordagens moldam as formas de responsabilização e as respostas institucionais da Organização. Nessa perspectiva, a aparente incompatibilidade e divergência entre as abordagens, assim como a coexistência das lógicas nas políticas pós-2017, revelaram brechas discursivas na postura institucional da ONU sobre SEA, evidenciando a coexistência dessas lógicas e a complexidade da resposta da organização ao problema.

Após a análise das políticas da abordagem individualizada, a pesquisa mostrou como as políticas de SEA, após a adoção da abordagem centrada na vítima, desdobraram-se de maneiras distintas. Algumas continuaram a replicar lógicas tradicionais, como o treinamento e monitoramento dos peacekeepers, enquanto outras, mais inovadoras, enfrentaram desafios devido ao simbolismo e gestos diplomáticos ou à fragmentação das respostas. Além disso, foram introduzidas novas formas de

assistência e apoio às vítimas que, apesar das dificuldades para uma plena concretização, mudaram o cenário ao oferecer novas formas de mobilização e apoio às vítimas.

A coexistência entre as abordagens pôde ser vista antes da consolidação formal da abordagem centrada na vítima. A Resolução 2272, por exemplo, já demonstrava um deslocamento do foco no perpetrador individual para uma dimensão organizacional mais ampla, ao permitir a repatriação de tropas pelo Secretário-Geral. Outro exemplo é o Fundo Fiduciário, que se alinha às políticas de assistência às vítimas e aborda o SEA de forma diversificada por meio de projetos, redefinindo o papel da ONU em termos de atuação e responsabilidade.

Políticas institucionais como o Círculo de Liderança, o Pacto Voluntário e a Declaração Coletiva expandiram o corpo institucional da ONU, mas não geraram mudanças significativas no tratamento do SEA, que continuou a ser abordado predominantemente por compromissos diplomáticos. Por outro lado, o Toolkit, embora tenha identificado diferentes padrões de violência e enfatizado a necessidade de assistência às vítimas, acabou simplificando o SEA e replicando as soluções típicas da abordagem individualizada, focando na vigilância e monitoramento dos peacekeepers.

A influência da abordagem centrada na vítima também é evidente em documentos como a “Policy on Integrating a Human Rights-Based Approach to United Nations efforts to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse” de 2021, que adota uma leitura multidimensional das causas do SEA, conecta o SEA à violência sexual relacionada ao conflito (VSRC) e reconhece explicitamente grupos vulneráveis. Já ferramenta Clear Check foi uma resposta notória, ao reunir as violências do SEA e do assédio sexual em uma única abordagem. Esses resultados demonstram como a ONU tem tentado integrar dimensões mais amplas em suas políticas, embora ainda mantenha elementos da abordagem individualizada.

A análise permitiu observar que a intertextualidade foi fundamental na construção de novos significados no discurso sobre SEA, ao integrar novos textos e recontextualizar antigos. A nova abordagem reconectou normas e valores globais, como igualdade de gênero, direitos humanos e justiça social também, especialmente na Policy 2021, ao formalizar a integração dos direitos humanos à abordagem e estabelecer uma conexão entre SEA e a VSRC, e reconhecer explicitamente grupos vulneráveis.

Além disso, a nova abordagem frequentemente utilizou jargões e conceitos das abordagens anteriores. Embora a abordagem centrada na vítima tenha introduzido novos enfoques que destacavam “os direitos e a dignidade no centro dos esforços”, ela manteve referências ao conceito de “tolerância zero”, umas das principais expressões do período da abordagem individualizada. Isso evidenciou a coexistência de antigos e novos entendimentos, com a persistência da lógica de atribuição individual, como observada na fala do Secretário-Geral, já após a adoção da abordagem centrada na vítima “atos indescritíveis de alguns” (Guterres, 2017, p.7).

As lentes pós-estruturalistas permitiram analisar como a concepção sobre o que é o SEA e como enfrentá-lo resulta de um processo contínuo de negociação e reconstrução discursiva. As políticas de SEA, enquanto discursos, delineiam não apenas as estratégias da ONU para enfrentar a violência, mas também constituem parte integral do discurso institucional da ONU (Hansen, 2006). É justamente por isso que os princípios e lógicas da abordagem centrada na vítima — como a ênfase nos direitos e experiências das vítimas, a atribuição de múltiplas causas ao SEA e a necessidade de reformulação de ações que compreendam essa complexidade — não são apenas políticas, mas também formas de construir a identidade da Organização (Baccchi, Goodwin, 2016; Hansen, 2006).

Nessa esteira, abordar o SEA de maneira multidimensional não é apenas uma forma de reformular estratégias, mas gera uma necessidade de a Organização reconhecer e redefinir sua responsabilidade institucional pelos atos cometidos em suas operações, nas quais é um participante ativo. Isso revela que ainda há desafios consideráveis no reconhecimento do discurso institucional da ONU e na compreensão de seu papel fundamental nas dinâmicas do SEA. Esses desafios se traduzem em dificuldades para desenvolver e implementar novas políticas que estejam alinhadas com os princípios da abordagem centrada na vítima.

O deslocamento da responsabilização do peacekeeper violador para uma abordagem que reconhece a violência como um problema de múltiplas dimensões exige um redesenho institucional da ONU e das operações de paz em vários níveis. De forma contrária, as políticas correm o risco de repetir as consequências da abordagem individualizada, que, ao enfatizar apenas o comportamento individual, resulta em simplificação, fragmentação e burocratização excessiva da resposta, delegação e terceirização de responsabilidades e mecanismos de engajamento comunitário frágeis.

Nesse contexto, a ONU enfrenta o desafio de admitir falhas passadas no enfrentamento do SEA, enquanto busca liderar a resolução da violência, equilibrando a necessidade de manter a autoridade e a legitimidade nas operações com a urgência de enfrentar essas complexidades de maneira transparente. Essa situação destaca a necessidade de um compromisso contínuo, tanto em termos de recursos quanto de vontade política, para reformar profundamente as práticas institucionais e garantir a proteção e os direitos das vítimas.

A dissertação, então, contribui para entender as limitações e potencialidades das abordagens de SEA, promovendo um debate contínuo sobre as abordagens multidimensionais nas organizações internacionais no tema do SEA.

## 7

**Referências bibliográficas**

AGATHANGELOU, Anna M.; Ling, L. H. M. **Power, Borders, Security, Wealth: Lessons of Violence and Desire from September 11**. *International Studies Quarterly*, v. 48, n. 3, 2004, p. 517 -538.

AGATHANGELOU, Anna M.; TURCOTTE; **Heather M. Reworking postcolonial feminisms in the sites of IR**. In: STEANS, Jill; TEPE-BELFRAGE (org.). *Handbook on gender in world politics*. p. 41-49.

AROUSSE, Sahla. **Researching wartime rape in Eastern Congo: why we should continue to talk to survivors?**. *Qualitative Research*, v. 20, n. 5, p. 582-597, 2020.

AUCHTER, J. **Forced male circumcision: Gender-based violence in Kenya**. *International Affairs*, v. 93, n. 6, p. 1339–1356, 2017.

AWORI, Thelma; LUTZ, Cathrine; THAPA, Paban J. **Final report on expert mission to evaluate the risks to SEA prevention efforts in MINUSTAH, UNMIL, MONUSCO, and UNMISS**. report prepared for UN Department of Peacekeeping Operations, p. 3, 2013.

BACCHI, Carol Lee. **Women, policy and politics: The construction of policy problems**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1999

BACCHI, Carol Lee. **Why study problematizations? Making politics visible**. *Open Journal of Political Science*, v. 2, n. 1, p. 1, 2012.

BEBER, B. et al. Peacekeeping, Compliance with International Norms, and Transactional Sex in Monrovia, Liberia. **International Organization**, v. 71, n. 1, p. 1–30, 2017.

COHEN, D. K.; KARIM, S. M. **Does More Equality for Women Mean Less War? Rethinking Sex and Gender Inequality and Political Violence**. *International Organization*, v. 76, n. 2, p. 414–444, 2022.

COMSTOCK, A. L. **International Journal of Human Rights**. p. 1–36, 2020.

DESCHAMPS, M.; JALLOW, H.; SOOKA, Y. **Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic**. n. December, p. 170, 2015.

EICHLER, M. Militarized Masculinities in International Relations. **Source: The Brown Journal of World Affairs**, v. 21, n. 1, p. 81–93, 2014.

ENLOE, Cynthia. **Does Khaki Become You? The Militarization of Women's Lives**. Londres: Pandora Press, 1988.

ENLOE, Cynthia. **Maneuvers: The international politics of militarizing women's lives**. Univ of California Press, 2000.

ENLOE, Cynthia. **The curious feminist: Searching for women in a new age of empire**. Univ of California Press, 2004. Introdução.

ERIKSSON BAAZ, Maria; STERN, Maria. **Sexual Violence as a Weapon of War?** Perceptions, Prescriptions, Problems in the Congo and Beyond. Londres e Nova Iorque: Zed Books, 2013

ELSHTAIN, Jean Bethke. **Women and war**. University of Chicago Press, 1995.

FERSTMAN, C. **Reparation for Sexual Exploitation and Abuse in the (Post) Conflict Context: the Need to Address Abuses by Peacekeepers and Humanitarian Aid Workers. Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making: Second Revised Edition**, p. 271–297, 2020.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: A vontade de saber** Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e JA Guilhaon Albuquerque. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1999.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970**. Edições Loyola, 1996.

GRAY, H.; STERN, M.; DOLAN, C. **Torture and sexual violence in war and conflict: The unmaking and remaking of subjects of violence**. Review of International Studies, v. 46, n. 2, p. 197–216, 2020.

GRAY, S. et al. **Development of an Index to Measure the Exposure Level of UN Peacekeeper-Perpetrated Sexual Exploitation/Abuse in Women/Girls in the Democratic Republic of Congo**. Violence Against Women, v. 28, n. 12–13, p. 3215–3241, 2022.

GRADY, K. **Sex, statistics, peacekeepers and power: UN data on sexual exploitation and abuse and the quest for legal reform**. Modern Law Review, v. 79, n. 6, p. 931–960, 2016.

GRADY, K. **Sexual exploitation and abuse by UN peacekeepers: A threat to impartiality**. International Peacekeeping, v. 17, n. 2, p. 215–228, 2010

HANSEN, Laura. **Ontologies, Epistemologies, methodologies**. In: SHEPHERD, Laura. (org.) Gender Matters in Global Politics: A feminist introduction to International Relations. London and New York: Routledge, p. 14–23, 2010.

HANSEN, Lene. **Gender, Nation, Rape. Bosnia and the Construction of**

**Security.** *International Feminist Journal of Politics*, v. 3, n. 1, 2001, p. 55-75.

HARRINGTON, Carol. **The politics of rescue:** Peacekeeping and anti-trafficking programmes in Bosnia-Herzegovina and Kosovo. *International Feminist Journal of Politics*, v. 7, n. 2, p. 175-206, 2005.

HARRINGTON, Carol. **Resolution 1325 and Post-Cold War Feminist Politics.** *International Feminist Journal of Politics*, v. 13, n. 4, 2011, p. 557-575.

HENRY, Marsha; HIGATE, Paul. **Engendering (in)security in peace support operations.** *Security Dialogue*, v. 35, n. 4, 2004, p. 481-98.

HENRY, M.; HIGATE, P.; SANGHERA, G. **Positionality and Power: The Politics of Peacekeeping Research.** *International Peacekeeping*, v. 16, n. 4, p. 467-482, 2009.

HENRY, M. **Peacexploitation? Interrogating Labor Hierarchies and Global Sisterhood Among Indian and Uruguayan Female Peacekeepers.** *Globalizations*, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14747731.2012.627716>>.

HENRY, Marsha. **Sexual exploitation and abuse in UN peacekeeping missions:** Problematising current responses. In: MADHOK, Sumi; PHILLIPS, Anne; WILSON, Kalpana (eds.). *Gender, Agency and Coercion*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, p. 122-142.

HENRY, M. **Parades, Parties and Pests: Contradictions of Everyday Life in Peacekeeping Economies.** *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2015.

HENRY, Marsha. **On the necessity of critical race feminism for women, peace and security.** *Critical Studies on Security*, v. 9, n. 1, p. 22-26, 2021.

HIGATE, Paul; HOPTON, John. **War, militarism and masculinities.** In: KIMMEL, Michael; HEARN, Jeff; CONNELL, Raewyn (eds). *Handbook of Studies on Men's Masculinities*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.

HIGATE, Paul. **Peacekeepers, masculinities, and sexual exploitation.** *Men and Masculinities*, v. 10, n. 1, p. 99-119, 2007.

HIGATE, P.; HENRY, M. **Insecure Spaces: Peacekeeping, Power and Performance in Haiti, Kosovo and Liberia.** 2008. Disponível em: <[https://scholar.google.com/scholar?q=Insecure Spaces: Peacekeeping, Power and Performance in Haiti, Kosovo and Liberia](https://scholar.google.com/scholar?q=Insecure+Spaces:+Peacekeeping,+Power+and+Performance+in+Haiti,+Kosovo+and+Liberia)>.

HIGATE, P.; HENRY, M. **Space, performance and everyday security in the peacekeeping context.** *International Peacekeeping*, v. 17, n. 1, p. 32-48, 2010.

JENNINGS, Kathleen M. **WPS and Peacekeeping Economies.** In: *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 237.

KING, C. et al. **'MINUSTAH is doing positive things just as they do negative things':** nuanced perceptions of a UN peacekeeping operation amidst peacekeeper-



perpetrated sexual exploitation and abuse in Haiti. *Conflict, Security and Development*, v. 21, n. 6, p. 749–779, 2021.

KING, C.; LEE, S.; BARTELS, S. A. **‘They Were Going to the Beach, Acting like Tourists, Drinking, Chasing Girls’**: A Mixed-Methods Study on Community Perceptions of Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers in Haiti. *Stability: International Journal of Security and Development*, 2020.

KROOK, M. L.; TRUE, J. Rethinking the life cycles of international norms: The united nations and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations*, v. 18, n. 1, p. 103–127, 2012.

LEDGERWOOD, J. L. **UN Peacekeeping Missions: The Lessons from Cambodia Asia Pacific Issues**, 1994.

LEE, S.; BARTELS, S. A. **‘They Put a Few Coins in Your Hand to Drop a Baby in You’**: A Study of Peacekeeper-fathered Children in Haiti. *International Peacekeeping*, 2020.

MEGER, Sarah. The Fetishization of Sexual Violence in International Security. *International Studies Quarterly*, v. 60, n. 1, 2016, p. 149-159.

NEUDORFER, K. Reducing Sexual Exploitation and Abuse: Does Deterrence Work to Prevent SEAs in UN Peacekeeping Missions? *International Peacekeeping*, 2014.

NÍ AOLÁIN, Fionnuala. **The ‘war on terror’ and extremism: assessing the relevance of the Women, Peace and Security agenda**. *International Affairs*, v. 92, n. 2, p. 275-291, 2016.

NORDÅS, Ragnhild; RUSTAD, Siri CA. **Sexual exploitation and abuse by peacekeepers: Understanding variation**. *International Interactions*, v. 39, n. 4, p. 511-534, 2013

O’BRIEN, M. Sexual Exploitation and Beyond: Using the Rome Statute of the International Criminal Court to Prosecute UN Peacekeepers for Gender-based Crimes. *International Criminal Law Review*, 2011.

OLSSON, Louise et al. **Peacekeeping prevention: strengthening efforts to preempt conflict-related sexual violence**. *International Peacekeeping*, v. 27, n. 4, p. 517-585, 2020.

OTTO, Dianne. **Making sense of zero tolerance policies in peacekeeping sexual economies**. In: *Sexuality and the Law*. Routledge-Cavendish, 2007. p. 277-300.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Observance by UN Forces of International Humanitarian Law**. Nova Iorque: ONU, 1999. Disponível em: <http://un-docs.org/en/ST/SGB/1999/13>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Statement of the Rights and Duties of United Nations Staff Members**. Nova Iorque: ONU, 2002. Disponível em: <http://undocs.org/en/ST/SGB/2002/13>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials and Experts on Mission**. Nova Iorque: ONU, 2002. Disponível em: <http://undocs.org/en/ST/SGB/2002/9>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse**. Nova Iorque: ONU, 2003. Disponível em: <http://undocs.org/en/ST/SGB/2003/13>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse**. New York: ONU, 2004. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/58/77>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Letter dated 24 March 2005 from the Secretary-General to the President of the General Assembly. A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations (Zeid Report)**. New York: ONU, 2005. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/59/710>. Acesso em: 2 fev. 2024.

PSEA TASK FORCE. **Poster No Sex for Help, No Help for Sex** onlineonlineonline. Disponível em: [https://pseataaskforce.org/uploads/tools/poster-nosexforhelppnohelpforsex\\_nationalgbvtaskforce\\_english.jpg](https://pseataaskforce.org/uploads/tools/poster-nosexforhelppnohelpforsex_nationalgbvtaskforce_english.jpg). Acesso em: 2 fev. 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse**. New York: ONU, 2006. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/60/861>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comprehensive Report Prepared in Accordance with General Assembly Resolution 59/296 on Sexual Exploitation and Abuse, Including the Development of Policies, Implementation and Justification of the Proposed Capacity on Conduct Issues (A/60/861)**. New York: ONU, 2006. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/60/861>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse**. New York: ONU, 2007. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/62/890>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Criminal Accountability of United Nations Officials and Experts on Mission**. New York: ONU, 2008. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/63/260>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse.** New York: ONU, 2008. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/63/720>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse.** New York: ONU, 2009. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/64/669>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Implementation of the United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel.** New York: ONU, 2009. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/64/176>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse.** New York: ONU, 2010. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/65/742>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Secretary-General's address at high-level meeting to launch his report on improving the United Nations response to sexual exploitation and abuse.** Disponível em: <http://press.un.org/en/2015/sgsm16864.doc.htm>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Central African Republic: Ban vows decisive action on allegations of sexual exploitation** onlineonlineonline. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/central-african-republic/central-african-republic-ban-vows-decisive-action-allegations-sexual>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 2272 on Sexual Exploitation and Abuse (March 11, 2016).** New York: ONU, 2016. Disponível em: [http://undocs.org/en/S/RES/2272\(2016\)](http://undocs.org/en/S/RES/2272(2016)). Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic (A/71/99).** New York: ONU, 2016. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/71/99>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Task Team on the SEA Glossary.** New York: ONU, 2017. Disponível em: [https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/SEA%20Glossary%20%20%5BSecond%20Edition%20-%202017%5D%20-%20English\\_0.pdf](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/SEA%20Glossary%20%20%5BSecond%20Edition%20-%202017%5D%20-%20English_0.pdf). Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protection Against Retaliation for Reporting Misconduct and Cooperation with Audits or Authorized Investigations.** Nova Iorque: ONU, 2017. Disponível em: <http://undocs.org/en/ST/SGB/2017/2/Rev.1>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse.** New York: ONU, 2017. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/72/751>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 2436 on the Performance of United Nations Peacekeeping Operations (21 September 2018).** Nova Iorque: ONU, 2018. Disponível em: [http://undocs.org/en/S/RES/2436\(2018\)](http://undocs.org/en/S/RES/2436(2018)). Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse.** New York: ONU, 2018. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/73/744>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse.** New York: ONU, 2019. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/74/705>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Policy on Integrating a Human Rights-Based Approach into UN Efforts to Prevent and Respond to SEA.** Nova Iorque: ONU, 2021. Disponível em: [https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/policy\\_on\\_integrating\\_a\\_human\\_rights-based\\_approach\\_to\\_un\\_efforts\\_to\\_prevent\\_and\\_respond\\_to\\_sea.pdf](https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/policy_on_integrating_a_human_rights-based_approach_to_un_efforts_to_prevent_and_respond_to_sea.pdf). Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Trust Fund Annual Report 2020** onlineonlineonline. Disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/trust\\_fund\\_annual\\_report\\_2020\\_v3.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/trust_fund_annual_report_2020_v3.pdf). Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse.** New York: ONU, 2020. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/75/754>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse.** New York: ONU, 2021. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/76/702>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation 2021** onlineonlineonline. Disponível em: <https://www.un.org/en/content/psea-trust-fund-report-2022/assets/pdf/Report-of-the-Trust-Fund-in-Support-of-Victims-of-Sexual-Exploitation-2021.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse.** New

York: ONU, 2022. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/77/748>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN Guidance on the Prevention of Sexual Exploitation and Abuse**. Nova Iorque: ONU, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/en/content/psea-trust-fund-report-2022/assets/pdf/Report-of-the-Trust-Fund-in-Support-of-Victims-of-Sexual-Exploitation-2021.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Guidelines on Sexual Exploitation and Abuse**. Nova Iorque: ONU, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/en/content/psea-trust-fund-report-2022/assets/pdf/Report-of-the-Trust-Fund-in-Support-of-Victims-of-Sexual-Exploitation-2021.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Annual Report of the Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse (2022)**. Nova Iorque: ONU, 2022. Disponível em: [https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/230719-untf\\_annualreport\\_2022\\_final.pdf](https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/230719-untf_annualreport_2022_final.pdf). Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UNTF Annal Report 2022**. Disponível em: [https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/230719-untf\\_annualreport\\_2022\\_final.pdf](https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/230719-untf_annualreport_2022_final.pdf). Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ClearCheck Screening Database**. Nova Iorque: ONU, 2023. Disponível em: <https://unsceb.org/screening-database-clearcheck>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de Assistência às Vítimas das Nações Unidas**. Nova Iorque: ONU, 2023. Disponível em: [https://www.un.org/en/pdfs/UN%20Victim%20Assistance%20Protocol\\_English\\_Final.pdf](https://www.un.org/en/pdfs/UN%20Victim%20Assistance%20Protocol_English_Final.pdf). Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN Guide on Questions and Answers on the Observance by UN Forces of International Humanitarian Law**. Nova Iorque: ONU, 2023. Disponível em: <http://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/un-ovra-qa-booklet.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Video Messages and Content on the UN Response to Sexual Exploitation and Abuse**. Nova Iorque: ONU, 2023. Disponível em: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/video-messages-members-circle-leadership-un-response-sexual-exploitation-and-abuse>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Twitter Moment on the UN Response to Sexual Exploitation and Abuse**. Nova Iorque: ONU, 2023. Disponível

em: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/twitter-moment>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Secretary-General's Visit to the Central African Republic**. Nova Iorque: ONU, 2023. Disponível em: <https://www.un.org/africarenewal/secretary-general-visit-central-african-republic>. Acesso em: 2 fev. 2024.

SAMANTHA, Gray et al. **A cross-sectional study of community perceptions of stigmatization amongst women affected by UN-peacekeeper perpetrated sexual exploitation and abuse**. BMC public health, v. 21, p. 1-14, 2021.

SECURITY COUNCIL REPORT. **S/RES/2242** onlineonlineonline. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2242.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2242.pdf). Acesso em: 2 fev. 2024.

PRATT, Nicole. Reconceptualizing Gender, Reinscribing Racial-Sexual Boundaries in International Security: The Case of UN Security Council Resolution 1325 on “Women, Peace and Security”. **International Studies Quarterly**, v. 57, n. 4, 2013, p. 772 -783.

PHAL, K. S. **The lessons of the UNTAC experience and the ongoing responsibilities of the international community for peacebuilding and development in Cambodia**. Pacifica Review: Peace, Security & Global Change, v. 7, n. 2, p. 129–133, 1995.

RAZACK, Sherene. **Dark threats and white knights: The Somalia affair, peace-keeping, and the new imperialism**. Toronto: University of Toronto Press, 2004.

SIMIĆ, O. **Does the Presence of Women Really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations**. International Peacekeeping, 2010.

SIMIĆ, Olivera. **Rethinking ‘sexual exploitation’in UN peacekeeping operations**. In: Women's Studies International Forum. Pergamon, 2009. p. 288-295.

SIMIĆ, Olivera; O'BRIEN, Melanie. **‘Peacekeeper babies’: an unintended legacy of United Nations peace support operations**. International Peacekeeping, v. 21, n. 3, p. 345-363, 2014.

SIVAKUMARAN, Sandesh. Male/male rape and the “taint” of homosexuality. **Human Rights Quarterly**, v. 27, n. 4, 2005, p. 1274–1306

VAHEDI, Luissa et al. **Gender-stratified analysis of Haitian perceptions related to sexual abuse and exploitation perpetrated by UN peacekeepers during MINUSTAH**. *Sexes*, v. 2, n. 2, p. 216-243, 2021.

VAHEDI, Luissa; BARTELS, Susan A.; LEE, Sabine. **‘Even peacekeepers expect something in return’: a qualitative analysis of sexual interactions between UN**



**peacekeepers and female Haitians.** *Global Public Health*, v. 16, n. 5, p. 692-705, 2021.

VAHEDI, L. et al. **The distribution and consequences of sexual misconduct perpetrated by peacekeepers in Haiti:** An exploratory cross-sectional analysis. *Social Sciences*, v. 10, n. 7, 2021.

WESTENDORF, Jasmine-Kim; SEARLE, Louise. **Sexual exploitation and abuse in peace operations: trends, policy responses and future directions.** *International Affairs*, v. 93, n. 2, p. 365-387, 2017.

WESTENDORF, Jasmine-Kim. **SEA in Peace Operations:** Viewing from the perspective of WPS'. In: TRUE, Jacqui True; DAVIES, Sara (eds). *Oxford Handbook on Women, Peace and Security*. Nova York: Oxford University Press. 2017

WESTENDORF, Jasmine-Kim. **WPS, CRSV and sexual exploitation and abuse in peace operations: making sense of the missing links.** 2017.

WESTENDORF, Jasmine-Kim. **Violating peace: sex, aid, and peacekeeping.** Cornell University Press, 2020.

WESTENDORF, Jasmine-Kim. **WPS and SEA in Peacekeeping Operations.** eds. Sara Davies and Jacqui True, *The Oxford Handbook of Women, Peace and Security*, New York: OUP, p. 222-23, 2018.

WESTENDORF, Jasmine-Kim. **A Problem of Rules: Sexual Exploitation and UN Legitimacy.** *International Studies Quarterly*, v. 67, n. 3, p. sqad046, 2023.

WHITWORTH, Sandra. **Men, Militarism and UN Peacekeeping.** Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004.

WOMEN, U. N. **Bridging the gap:** Sexual exploitation, abuse and harassment (SEAH). 2020.

ZALEWSKI, M. **Feminism and International Relations:** An Exhausted Conversation?. *Critical Paradigms in International Studies*