

CARVALHO, H. O.; PORTELLA JR., J. C.; RIBEIRO, K. P.

O PAPEL DAS MULHERES NA RECONSTRUÇÃO DE SOCIEDADES PÓS-CONFLITO

THE ROLE OF WOMEN IN THE RECONSTRUCTION OF POST-CONFLICT SOCIETIES

Hellen Oliveira Carvalho¹
José Carlos Portella Junior²
Karla Pinhel Ribeiro³

Esse artigo demonstra que, em grande parte, as práticas de reconstrução de sociedades pós-conflito mantêm as mesmas bases identitárias em questões de gênero, garantindo a antiga dominação masculina em novas formas. No entanto, apresentam-se algumas experiências que ilustram que conflitos podem também favorecer o empoderamento de mulheres. Dessa forma, propõe-se a expansão do discurso de vitimização das mulheres, com o fim de entendê-las também como agentes ativas tanto durante o conflito como na reconstrução de sociedades pós-conflito. Ao invés de apenas considerá-las como vulneráveis e presumir que têm uma experiência única, a presente pesquisa defende que diferentes experiências, papéis, necessidades e prioridades vividos e sentidos por mulheres devem ser devidamente abordados em processos de construção de paz. Se as intervenções pós-conflito estiverem em posição de garantir esse nível de inclusão, as mudanças alcançadas serão mais simbólicas e duradouras.

INTRODUÇÃO

Até inícios dos anos 80 a guerra era considerada um terreno masculino e

¹ Bacharel em Direito (UNICURITIBA), Antropóloga (UFPR) e Mestre em Direito Humanitário, Operações de Paz e Conflito (Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland, Galway).

² Especialista em Direito Internacional (PUC-PR), Especialista em Filosofia com ênfase em Ética (PUC-PR), Mestre em Direito (UNICURITIBA), professor de Direito e coordenador do grupo de pesquisa em Direito Penal Internacional no UNICURITIBA, professor da pós-graduação da Universidade Tuiuti do Paraná e advogado.

³ Doutora em Filosofia (USP). Professora de Filosofia e Ciência Política do UNICURITIBA. Coordenadora do Projeto de Pesquisa em Operações de Paz do UNICURITIBA. Membro da Rede Brasileira de Pesquisa em Operações de Paz (REBRAPAZ). Ex-Consultora das Nações Unidas.

o discurso dominante era de neutralidade frente aos papéis sociais assumidos por homens e mulheres. Ao longo dos anos 1990, o impacto do conflito na vida das mulheres incipientemente começou a ser debatido, no entanto, o discurso predominante era o de vitimização. A divisão simplista de papéis sociais de mulheres e homens passou a ser questionada nessa mesma década, e além de se discutir o impacto dos conflitos armados nas vidas de um coletivo, temas como empoderamento e capacitação das mulheres passaram a ser considerados individualmente.⁴

A necessidade de considerar questões de gênero baseia-se no fato de que mulheres e homens vivenciam situações de conflito de maneiras diferentes e, embora ambos sejam atingidos, as consequências físicas e psicológicas sobre cada um são distintas.⁵ As mulheres são afetadas de forma única e desproporcional, uma vez que sofrem de falta de segurança, abuso e exploração sexual, gravidez indesejada, isolamento, alienação, trauma, dentre outros gravames.⁶

Além disso, as deslocadas internas e refugiadas tendem a ficar mais vulneráveis à violência nos campos⁷ e, quando sobrevivem ao conflito e voltam à casa, têm a responsabilidade de reconstruir desde a infraestrutura até os laços sociais locais⁸. Em relação às que ficam em suas próprias casas, recai sobre elas um alto grau de responsabilidade domiciliar, uma vez que são normalmente elas que ficam responsáveis pela manutenção da família quando os

⁴ Tatiana Moura, Mulheres e construção da paz - revisão de Tsjeard Bouta, Georg Frerks, Ian Bannon, Gender, Conflict and Development (Banco Mundial, 2005 - (Relações Internacionais, Instituto Português de Relações Internacionais, 2005) 185-186.

⁵ United States Agency for International Development (USAID), Women and Conflict (USAID, 2007) 9.

⁶ Durante o genocídio de Rwanda, aproximadamente 50% das mulheres foram estupradas, enquanto que na ex-Iugoslávia o número de mulheres estupradas alcançou os 20.000. United States Agency for International Development (USAID), Women and Conflict (USAID, 2007) 10. UNDP, Women in Conflict Prevention, Peacebuilding and Recovery (UNDP). Disponível em <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus_areas/gender_equality_andwomensempowerment.html>. Acesso em 26 de abril de 2017.

⁷ Judy A Benjamin, Issues of Power and Gender in Complex Emergencies in Kevin M. Cahill (ed), Emergency Relief Operations (Fordham University Press, 2003) 154 -155.

⁸ Camille Pampell Conaway, The Role of Women in Stabilization and Reconstruction (Stabilization And Reconstruction Series No. 3, 2006) 1.

companheiros estão ausentes em virtude do conflito. Em sociedades mais tradicionais, devido a questões culturais e religiosas, a baixa escolaridade, a falta de formação profissional e o cuidado dos filhos, como é o caso do Afeganistão, por exemplo, as mulheres viúvas, muitas vezes, são incapazes de prover a família.⁹

No entanto, ainda que comumente sejam vítimas de conflitos armados, as mulheres também ocupam papéis de agentes ativas como combatentes e ajudantes (cozinheiras, guardas, informantes, serventes) durante o conflito, e são a principal força por trás de iniciativas de promover a paz.¹⁰

O PAPEL DAS MULHERES NOS PROCESSOS DE MANUTENÇÃO DA PAZ

O reconhecimento das relações de gênero e a inclusão de mulheres, como planejadoras, implementadoras e beneficiárias em processos de construção de paz, não é apenas uma questão de equidade ou justiça, mas também uma garantia da qualidade dos acordos alcançados, aumentando assim as chances de sucesso na implementação de projetos.¹¹ Dentre os papéis desempenhados por mulheres em processos de paz, destacam-se o de mediadoras, facilitadoras, articuladoras dos direitos das mulheres, líderes de iniciativas da sociedade civil, influenciadoras tanto de grupos armados como da sociedade, dentre outros.¹² Contudo, para garantir a participação delas nesse processo, elas precisam ser identificadas, empoderadas política e economicamente e devidamente representadas em todos os níveis de tomadas de decisão.¹³

⁹ USAID (2007) 1 e 8.

¹⁰ David Hulme and Jonathan Goodhand, From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder (Third World Quarterly 1999) 21.

¹¹ Insight on conflict, Peacebuilding and gender/women. Disponível em: <<https://www.insightonconflict.org/themes/gender-womens/>> Acesso em 03 de maio de 2017.

¹² Conciliation Resources, Infographic – Women in peace processes. Disponível em <<http://www.c-r.org/news-and-views/multimedia/infographic-women-peace-processes>> Acesso em 04 de maio de 2017.

¹³ USAID (2007) 4.

Ao acessar um contexto particular, a identificação de indivíduos e grupos vulneráveis é extremamente relevante para a implementação de mecanismos efetivos de participação pública, para a tomada de decisões em relação à políticas públicas e para a alocação de recursos. Entre os civis, há grupos vulneráveis que podem ser marginalizados em relação a grupos dominantes e ficando suscetíveis à pobreza e outras formas de danos.¹⁴ Até mesmo dentro de grupos marginalizados existem níveis diferentes de discriminação que precisam ser cuidadosamente considerados.

Nesse sentido, a teoria conhecida como "interseccionalidade" reconhece a necessidade de uma "abordagem holística" na determinação do direito das mulheres a serem livres de violência e discriminação.¹⁵ O objetivo é analisar como diferentes formas de desvantagem convergem e, assim, explicar a experiência específica de certos grupos de mulheres com base em gênero, raça e classe simultaneamente¹⁶. A situação precária de algumas mulheres é enfatizada pela Comissão para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) ao afirmar que as condições socioeconômicas, representadas pela pobreza generalizada entre as mulheres, são causa da violação dos direitos humanos e da discriminação contra elas.¹⁷

Portanto, embora a estrutura física e política de um Estado esteja geralmente enfraquecida após um conflito, o principal desafio para promover um processo de participação pública mais inclusivo é a identificação dos grupos vulneráveis, especialmente aqueles que foram silenciados ou marginalizados.¹⁸ Esse trabalho às vezes pode ser facilitado por Acordos de Paz que incluem uma lista das pessoas mais vulneráveis, como foi feito pelo Acordo de Paz do Nepal que reconheceu "mulheres, dalits, indígenas, Janajatis, Madheshi, oprimidos,

¹⁴ Christine Chinkin, *The Protection of Economic, Social and Cultural Rights Post-Conflict* (Office of the High Commissioner for Human Rights 2009) 10.

¹⁵ Keina Yoshida, *Towards Intersectionality in the European Court of Human Rights: The Case of B.S. v Spain* (Springer Science+Business Media Dordrecht 2013) 195.

¹⁶ Tanja Bastia, *Intersectionality, Migration and Development* (Progress in Development Studies, 2014) 238-239.

¹⁷ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), *Concluding comments of the Committee, CEDAW: Angola* (18 August 2004) para 148.

¹⁸ Christine Chinkin (2009) 11.

negligenciados, residentes de áreas desfavorecidas” como tal.¹⁹No entanto, é importante ressaltar que não se trata de apenas rotular alguém como "vulnerável", mas sim de garantir direitos às pessoas tidas como vulneráveis.²⁰

A situação de vulnerabilidade e a falta de participação de mulheres na vida pública estão refletidas em processos de construção de paz. Segundo as estatísticas, de agosto de 2008 a março de 2012, mulheres foram signatárias de apenas dois dos sessenta e um acordos de paz firmados. Entre 1990 e 2010, noventa e dois de quinhentos e noventa e cinco acordos de paz firmados fizeram referência às mulheres e nos 31 acordos de paz mais relevantes, entre 1992 e 2011, menos de 3% dos mediadores chefes e 9% dos negociadores eram mulheres.²¹

Dada a natureza da assistência pós-conflito, é fácil ignorar o papel específico que as mulheres podem ter desempenhado durante o conflito e como elas podem ter ajudado a mitigá-lo. As necessidades gerais da população em países que emergem de conflitos são esmagadoras e as prioridades das organizações que prestam assistência de emergência são, normalmente, de natureza humanitária. À medida que essas organizações tentam mapear por onde devem começar em tais situações, a tentação de evitar as questões de gênero é grande, especialmente tendo em conta outras necessidades mais imediatas. Durante essa transição, no entanto, a inclusão de mulheres é decisiva.²²

Nesse sentido, a Resolução 1325 (2000) das Nações Unidas, sobre Mulheres, Paz e Segurança destaca a necessidade de entender o impacto de conflitos armados na vida das mulheres e de aumentar o papel delas na tomada de decisões e na prevenção e resolução de conflitos. O documento também

¹⁹ Acordo de paz entre o Governo do Nepal e o Partido Comunista do Nepal (2006). Disponível <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/Nepal_PeaceAgreement.pdf> Acesso em 03 de maio de 2017.

²⁰ Christine Chinkin (2009) 13.

²¹ Conciliation Resources, Infographic – Women in peace processes. Disponível em <<http://www.c-r.org/news-and-views/multimedia/infographic-women-peace-processes>> Acesso em 04 de maio de 2017.

²² USAID (2007) 10.

insta os Estados e o Secretário Geral das Nações Unidas a garantirem maior representação de mulheres em todos os níveis de participação, treiná-las para operações de paz e inserir a questões de gênero em seus relatórios.²³

O mesmo posicionamento foi adotado pelo Parlamento Europeu em seu Relatório sobre a situação das mulheres nos conflitos armados. O documento solicita o apoio da União Europeia para que os processos de paz sejam condicionados pela participação de mulheres dirigentes de equipes internacionais que conduzem negociações de paz, de mulheres dirigentes de organizações locais de defesa dos direitos das mulheres e de grupos da sociedade civil.²⁴

Embora o ideal de participação de mulheres em processo de construção de paz esteja longe de ser alcançado, na prática, em algumas situações, as mulheres passaram a assumir determinadas responsabilidades sociais e econômicas importantes. Isso ocorre porque elas começaram a desenvolver novas habilidades e a desempenhar trabalhos anteriormente ocupados por homens, alcançando maior independência financeira e modificando a divisão de trabalho. Em Ruanda, por exemplo, devido a mudança na demografia local (a medida que mais mulheres sobreviveram ao conflito) há mais vagas disponíveis para que mulheres ocupem cargos públicos e privados e garantam mudanças estruturais, como a aprovação de leis e de políticas públicas.²⁵

Outro movimento interessante iniciado por mulheres diante de uma mudança drástica, como em uma situação de conflito, é a solidariedade com suas pares e a busca por objetivos comuns. Ao buscar maneiras de sobreviver, as mulheres se organizam de diversas maneiras, seja em grupos religiosos ou em sindicatos de agricultoras, para garantir apoio umas as outras por meio do acolhimento de crianças, treinamentos, cursos, atividades que geram renda,

²³ Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 1325 (31 October 2000). Outras Resoluções do Conselho de Segurança reafirmaram o proposto na Resolução 1325 (2000) e se comprometeram com sua implementação: Resolução 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013).

²⁴ Parlamento Europeu, Relatório sobre a situação das mulheres nos conflitos armados, A7-0429/2011 (30 November 2011).

²⁵ USAID (2007) 10.

dentre outros.²⁶ Essas organizações ajudam com que as mulheres se coloquem em uma situação mais favorável e igualitária em relação aos homens, que são os que normalmente têm mais influência na vida pública, controle sobre recursos econômicos e um nível de educação formal mais elevado²⁷.

No entanto, vale mencionar que quando agentes externos são os que propõem esse movimento de empoderamento feminino, é importante que eles não deixem de considerar a cultura local, e se possível e necessário, envolvam de alguma maneira também os homens da comunidade, na discussão, elaboração e implementação de projetos e atividades que tenham como beneficiárias as mulheres. Esse por exemplo, seria o caso ao tentar implementar projetos para mulheres no Afeganistão, que é uma sociedade em que homens e mulheres têm papéis bem determinados e qualquer desvio dessas normas sociais pode ser considerado como uma falta grave ou até mesmo um crime.²⁸

No que toca à relação entre agentes externos e internos, os projetos de empoderamento feminino que se destacam são os que adotam uma estratégia colaborativa e inclusiva, tanto do ponto de vista da relação entre organizações externas e população local, bem como da relação dos locais, homens e mulheres, entre si. O trabalho do Escritório das Nações Unidas para Construção da Paz na Serra Leoa, por exemplo, garantiu alguns processos no campo de gênero e construção da paz, com a colaboração da sociedade civil, academia e de setores políticos. Dentre as medidas que foram sugeridas e/ou garantidas às mulheres, está a divulgação de informação e promoção de treinamentos; a criação de uma agenda nacional própria; mudanças na legislação para assegurar igualdade de gênero; a garantia de acesso ao judiciário e a cargos públicos; e a priorização de necessidades femininas no setor enérgico, como por exemplo, a garantia de transporte público seguro e iluminação²⁹.

²⁶ USAID (2007) 11.

²⁷ United Nations, Women, Peace and Security (United Nations Publication, 2002) 124.

²⁸ USAID (2007) 13.

²⁹ Jennifer F. Klot, Women and Peacebuilding (Social Science Research Council, 29 January 2007) 3-4.

No que toca a participação pública feminina, o Banco Mundial, no Relatório denominado Igualdade de Gênero e Desenvolvimento, demonstra a importância em garantir cotas de participação política para mulheres a fim de garantir maior poder econômico e político a elas³⁰. Em Burundi, por exemplo, a participação das mulheres no processo de paz de Arusha foi crucial para assegurar a centralidade da igualdade de gênero e garantir a governabilidade democrática e a consolidação da paz, uma vez que uma das garantias do acordo foi a existência de cotas de representação no governo para mulheres.³¹

Outro setor em que a inclusão de mulheres é urgente e necessário é o referente aos processos de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR). Ao contrário do ideário popular de que a palavra combatente faz referência a homens, mulheres, muitas vezes têm um papel relevante como combatentes, como foi o caso em Eritreia, Moçambique, Zimbábue, Vietnã, Camboja, Sri Lanka, Nepal, Serra Leoa, Libéria, Uganda e Ruanda.³² No programa de DDR da Serra Leoa, mulheres e meninas foram reconhecidas como combatentes e registradas no processo. As meninas que não eram combatentes eram reconhecidas como crianças na companhia dos combatentes e eram aceitas no programa e imediatamente encaminhadas para as agências de proteção da infância.³³

Portanto, programas de DDR devem basear-se numa compreensão clara dos papéis de gênero, suas relações e desigualdades numa determinada população. Quando o desarmamento envolve intercâmbios para projetos agrícolas, treinamento ou equipamentos, é importante que as decisões sejam baseadas em uma compreensão de gênero de quem faz o quê em uma determinada comunidade. Uma forma de atingir esse objetivo é aumentar o envolvimento das organizações de mulheres e dos movimentos de paz nas discussões sobre o desarmamento. Muitas vezes é útil incluir mulheres soldados

³⁰ Banco Mundial, Igualdade de Gênero e Desenvolvimento (Banco Mundial, 2012) xxii, xxiii.

³¹ Jennifer F. Klot (2007) 5.

³² USAID (2007) 5-6.

³³ United Nations (2002) 133.

em grupos consultivos que planejam programas de DDR, uma vez que sendo parte do conflito, elas necessariamente devem ser envolvidas na elaboração de planos e programas de DDR.³⁴

A inclusão de mulheres em programas de DDR demonstram como a questão de gênero é transversal e perpassa as mais diferentes áreas. Se há alguns anos acreditava-se que apenas homens combatentes necessitavam de qualquer programa de desarmamento, desmobilização e reintegração, atualmente uma análise detida dos papéis desempenhados por mulheres durante e após um conflito demonstra que as mulheres não só sofrem de maneira diferente do que os homens, como são direta e brutalmente atingidas pelo conflito e pelas situações adversas que o sucedem.

Assim, embora já iniciados muitos desses processos, a construção da paz para mulheres deve seguir buscando o acesso à informação, treinamentos que resultem no empoderamento e capacitação feminina, reformas políticas e legislativas que garantam igualdade de gênero, um Poder Judiciário sensível, crítico e ativo para remover preconceitos de gênero, a presença de uma sociedade civil bem informada e organizada para entender e defender os direitos das mulheres, a garantia de empregos, em especial no âmbito da economia formal, acesso à educação e à saúde, dentre outras medidas³⁵.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo buscou demonstrar que a garantia de igualdade de gênero na reconstrução de sociedades pós-conflito não só promove os direitos das mulheres, mas também garante programas mais eficazes e, em última instância, uma paz mais sustentável. No entanto, ao invés de presumir que mulheres têm

³⁴Ibid,130-138. USAID (2007) 6-7.

³⁵ Pilar Domingo and Rebecca Holmes, Gender equality in Peacebuilding and Statebuilding (Overseas Development Institute, 2013) 17-18. Disponível em <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a0ded915d3cfd000574/61112-Guidance_Paper_Gender_and_PBSB_FINAL_6-12-2013.pdf> Acesso em 12 de maio de 2017. United Nations (2002) 111 e ss.

uma experiência única, e menos importante que a dos homens,³⁶ é necessário garantir a participação de diferentes mulheres, de diversas classes sociais e econômicas, assegurando ao processo novos graus de inclusão democrática, um crescimento econômico mais rápido e duradouro e a recuperação do capital humano e social.³⁷

Demonstrou-se que ambientes pós-conflito podem oferecer maior oportunidade para corrigir injustiças em especial injustiças de gênero do passado, estabelecendo novos precedentes para o futuro. No entanto, embora seja possível identificar algumas mudanças positivas na inclusão de mulheres nesses processos, reconhece-se que o impacto de conflitos sobre elas ainda é devastadoramente negativo,³⁸ limitando até mesmo sua capacidade física e mental de participar desse tipo de processos.

Das medidas demonstradas, conclui-se que a inclusão de mulheres em processos de paz está em ascendência. Todavia, é certo que essas oportunidades podem ser aumentadas ou limitadas significativamente pela forma como a comunidade internacional estabelece suas prioridades para a recuperação e usa seus recursos para a construção da paz.³⁹ Portanto, apesar do avanço na participação igualitária, é certo que a busca por ferramentas mais eficazes para garantir a igualdade de gênero e um processo verdadeiramente democrático deve ser amplamente otimizada.

³⁶ Tatiana Moura (2005) 185.

³⁷ Camille Pampell Conaway (2006) 3.

³⁸ USAID, 2007) 1.

³⁹ Jennifer F. Klot (2007) 2.

REFERÊNCIAS

Acordo de paz entre o Governo do Nepal e o Partido Comunista do Nepal (2006). Disponível <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/Nepal_PeaceAgreement.pdf> Acesso em 03 de maio de 2017.

Banco Mundial, Igualdade de Gênero e Desenvolvimento (Banco Mundial, 2012).

Camille Pampell Conaway, The Role of Women in Stabilization and Reconstruction (Stabilization And Reconstruction Series No. 3, 2006).

Christine Chinkin, The Protection of Economic, Social and Cultural Rights Post-Conflict (Office of the High Commissioner for Human Rights 2009).

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), *Concluding comments of the Committee, CEDAW: Angola* (18 August 2004).

Conciliation Resources, Infographic – Women in peace processes. Disponível em < <http://www.c-r.org/news-and-views/multimedia/infographic-women-peace-processes> > Acesso em 04 de maio de 2017.

Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 1325 (31 October 2000).

David Hulme and Jonathan Goodhand, From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder (Third World Quarterly 1999).

Insight on conflict, Peacebuilding and gender/women. Disponível em: <<https://www.insightonconflict.org/themes/gender-womens/>> Acesso em 03 de maio de 2017.

Jennifer F. Klot, Women and Peacebuilding (Social Science Research Council, 29 January 2007).

Judy A Benjamin, Issues of Power and Gender in Complex Emergencies in Kevin M. Cahill (ed), Emergency Relief Operations (Fordham University Press, 2003).

Keina Yoshida, Towards Intersectionality in the European Court of Human Rights: The Case of B.S. v Spain (Springer Science+Business Media Dordrecht 2013).

Parlamento Europeu, Relatório sobre a situação das mulheres nos conflitos armados, A7-0429/2011 (30 November 2011).

Pilar Domingo and Rebecca Holmes, Gender equality in Peacebuilding and Statebuilding (Overseas Development Institute, 2013) 17-18. Disponível em <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a0ded915d3cfd000574/61112-Guidance_Paper_Gender_and_PBSB_FINAL_6-12-2013.pdf> Acesso em 12 de maio de 2017.

Tanja Bastia, Intersectionality, Migration and Development (Progress in Development Studies, 2014).

Tatiana Moura, Mulheres e construção da paz - revisão de Tsjeard Bouta, Georg Frerks, Ian Bannon, Gender, Conflict and Development (Banco Mundial, 2005 - (Relações Internacionais, Instituto Português de Relações Internacionais, 2005).

Tsjeard Bouta, Georg Frerks, Ian Bannon, Gender, Conflict and Development (Banco Mundial, 2005).

United Nations Development Programme, Women in Conflict Prevention, Peacebuilding and Recovery (UNDP). Disponível em <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus_areas/gender_equality_andwomensempowerment.html>. Acesso em 26 de abril de 2017.

United Nations, Women, Peace and Security (United Nations Publication, 2002).

United States Agency for International Development (USAID), Women and Conflict (USAID, 2007).