

Rhaíssa Pagot

**A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE MULHERES NA  
IMPLEMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325 DO CONSELHO DE  
SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS EM UGANDA E NO  
BURUNDI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Karine de Souza Silva.

Florianópolis  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

PAGOT, RHAISSA

A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE MULHERES NA  
IMPLEMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325 DO CONSELHO DE SEGURANÇA  
DAS NAÇÕES UNIDAS EM UGANDA E NO BURUNDI / RHAISSA PAGOT ;  
orientadora, KARINE DE SOUZA SILVA - Florianópolis, SC,  
2016.

214 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Resolução 1325 do CSNU. 3.  
Políticas públicas Feministas. 4. Organizações de mulheres.  
I. SILVA, KARINE DE SOUZA. II. Universidade Federal de  
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações  
Internacionais. III. Título.

Rhaíssa Pagot

**A participação das organizações de mulheres na implementação da  
Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em  
Uganda e no Burundi**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de  
“Mestra” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-  
graduação em Relações Internacionais.

Florianópolis, 23 de junho de 2016.

---

Profa. Dra. Clarissa Franzoi Dri  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Profa. Dra. Karine de Souza Silva  
Orientadora  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Profa. Dra. Iara Costa Leite  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Profa. Dra. Mónica Salomón  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Renata Guimarães Reynaldo  
Universidade Federal de Santa Catarina (Interdisciplinar em Ciências  
Humanas)



## AGRADECIMENTOS

Não tenho nem ideia como começar os agradecimentos, foram muitas pessoas em momentos diferentes que fizeram parte dessa dissertação e de tudo o que ela envolveu. Então, decidi começar pelos meus pais, minha mãe Cláudia e meu pai Leonardo. Sem eles, além de não existir, eu não seria tão curiosa e tão intrigada, querendo entender e mudar tudo o tempo todo. Minha mãe me deu muito mais que educação, ela me deu, antes mesmo de eu nascer, seu tempo, energia e juventude. Espero que minhas conquistas tragam alguma retribuição a todo o esforço dela em mais de duas décadas. A meu pai devo a habilidade do discurso e a lição de sempre fazer o meu melhor, mesmo que todos digam que não vale a pena, que não compensa. Meu irmão também faz parte disso, ele foi meu presente e sempre será. Quero que ele se orgulhe de mim, porque eu tenho muito orgulho dele. Agradeço a Vó Cely e ao Vô Chico que, cada um a sua maneira, me fizeram ser mais paciente e me incentivam diariamente a seguir estudando e pesquisando. E, Bernhard, obrigada por sempre testar minhas teorias e convicções e, conseqüentemente, instigar-me a pesquisar ainda mais. Agradeço também pelo apoio das minhas companheiras de graduação Natália e Luisa. Assim como a Sâmi e a minha amizade mais duradoura: Morgana.

Minha jornada acadêmica durante o mestrado contou com uma turma com vivências diversas, que acrescentaram muito na minha forma de ver a universidade e aceitar outras opiniões. Os professores contribuíram para meu amadurecimento e acolhimento de críticas e sugestões. Agradeço especialmente a minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Karine de Souza Silva, que lidou com as minhas constantes mudanças de tema e foi paciente durante o estágio de docência e todo o processo da dissertação. Mais do que isso, mesmo quando eu estava lá em Bujumbura e ela em Bruxelas, recebi o melhor auxílio possível, em forma de Conselhos baseados em sua vasta experiência. Obrigada às estudosas e lindas Natália, Roberta e Camila, joias que esse mestrado me presenteou e que me propiciaram momentos divertidos em meio ao caos. Elas também foram minhas parceiras de congressos e eventos, assim como outros colegas.

Esses últimos dois anos foram mais animados por causa de vocês, amigas e colegas. Isso inclui meus queridos graduandos e pós-graduandos que tive o prazer de conhecer no Eirenê e durante o estágio de docência. Entre eles Renan, Wanda, Ricardo e Mariah, que me inspiraram e compartilharam a orientadora comigo. Obrigada pelas

conversas, risadas, caronas e pelo apoio. São tantos e tantas que estiveram comigo durante esse ciclo de aprendizagem, então meus agradecimentos vão a vocês. No entanto, gostaria de ressaltar a colaboração da Carolina, que esteve presente durante grande parte da minha jornada, cansou de me ouvir e de se preocupar comigo nessa viagem maluca. Agradeço também pelo apoio na finalização da dissertação e nos trâmites burocráticos. Contigo aprendi muito e espero ter auxiliado na sua formação no mestrado, é o mínimo que eu posso fazer.

Não poderia deixar de agradecer a todos que contribuíram com a campanha no Catarse, especialmente ao Anildo Luiz Bertoldo, Cláudia Ângela Bertoldo Pagot, Clodomiro José Bertoldo, Denise de Oliveira Nobre Aguiar, Juan Vicente Gamarra, Marcia Ziebell, Rafael C. Oliveira, Regina Bertoldo, Silvia Scheid Mallmann e Tânia Bertoldo. Um muito obrigada especial a minha madrinha Rianni, que foi uma das minhas inspirações de querer rodar o mundo e me fez enxergar a importância de estudar e se aprimorar. Aproveito para demonstrar minha admiração por todas as minhas madrinhas e padrinhos: Lora, Tonho, Fabi, Ri e Duda. O apoio de todos não veio só em valores financeiros, mas também em muito carinho, o que me impulsionou nos momentos mais difíceis da viagem. Saber que posso contar com conhecidos e desconhecidos me deu energia para enfrentar a minha escolha sozinha fisicamente, mas com os pensamentos em várias pessoas. Muito obrigada por disporem de seu tempo, dinheiro e expectativa em mim e na minha pesquisa.

Na primeira, e também última, parada da viagem, Genebra, na Suíça, tive a honra de conversar com Safir Syed e Maria Vivar Aguirre, do *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, além de Delphine Brun, do *GenCap Project*. Agradeço pelas conversas amigáveis e sinceras que tivemos, das indicações de contatos e de bibliografias. Agradeço por terem me apresentado o mundo das Nações Unidas e suas maravilhosas bibliotecas. Em Genebra me senti em casa porque tive pessoas muito especiais me ajudando. Céline, Théodora, Enorah (e a pequena Margot), Carmen Geanina, obrigada pela paciência, pela boa comida, pelas risadas, pelas histórias divertidas e pelo interesse no Brasil. Julian, obrigada por ter me apresentado tanta gente diferente, de tantos países e também por ter me ensinado sobre seu país, o Chipre.

Em Addis Abeba, na Etiópia, fui contemplada com a entrevista mais esperada da viagem: Leila Ben Ali, *Directorate of Women, Gender and Development of the African Union Commission*. Também tive a oportunidade de conversar com Idrissa Oumar Kane, *Office of the*

*United Nations High Commissioner for Human Rights*, que me trouxe vários questionamentos acerca do sistema das Nações Unidas e ainda me apresentou à queridíssima Tabitha Kentaro Sabit. Alena Prokesova e Lacey Howard foram meus presentes na cidade, me acolheram em suas casas e me explicaram como se locomover e onde comer. No entanto, o meu anjo em Addis foi Matsu. Não tenho nenhuma palavra em nenhum idioma para agradecer sua dedicação, me levando todos os lugares que eu precisava, me contando cada detalhe do país e me servindo uma boa *injera* e cerveja etíope junto com sua simpática namorada Juliette.

Uganda é um país encantador, onde eu moraria facilmente, contudo, encantadora mesmo é sua gente. Conforme o ditado popular, “tive mais sorte que juízo” por lá. Depois de uma péssima experiência na primeira casa que me hospedei, Tabitha pediu a seu irmão Moses que me abrigasse. Por fim fiquei em sua casa as duas semanas que estive no país. Moses mora com Aziz e a casa vive cheia de gente. Não sei como agradecer o que fizeram por mim. Acolheram-me, ensinaram-me a diferenciar as pessoas vindas de todas as partes de Uganda e me serviram a melhor comida que comi na África. Ainda me levaram conhecer as vilas ao redor de Kampala e suas famílias. Tive tanta, mas tanta sorte que a mãe de Moses é a fundadora de uma das Organizações Não-Governamentais (ONGs) que eu queria entrevistar e não conseguia entrar em contato. E seu pai é um dos principais opositores do governo ugandês.

Por meio de sua família cheguei à interessada Rose Othieno, do *Center for Conflict Resolution*, que por sua vez me colocou em contato direto com todas as outras ONGs que eu precisava. Dessa forma, entre outras, entrevistei Loyce Kyogabirve, da *Women International Cross Cultural Exchange*, Lina Zedriga Wari, da *Regional Association for Community Initiatives* e da *Association of Uganda Women Lawyers* e Agwang Sarah Tesca, da *Uganda Women's Network*. Frequentando a *Makerere University* por uma semana, adotei uma nova perspectiva sobre o ensino de gênero na África e ainda conheci Mwiine Amon Ashaba, da *School of Women and Gender Studies*. Tenho de agradecer também a Goretti Amuriat, da *Women of Uganda Network* e a Ida Kigonya, do *Ministry of Gender, Labour and Social Development* pelo tempo disponibilizado e pela paciência.

Não poderia deixar de mencionar sobre meu meio de locomoção em Kampala: o *boda-boda*. Não sei o nome do homem que me conduziu em sua motocicleta por duas semanas e aturou meus pagamentos abaixo do valor normal, mas queria dizer que você foi e sempre será meu *boda-boda man* favorito. Só para não parecer malvada, no último dia, quando

ele chorou porque eu estava indo embora, eu lhe dei um bom dinheiro, porque achei que sempre estava pagando a menor. Obrigada também a (única) brasileira que conheci durante o safári (e também durante toda a viagem), Natália. Foi muito bom conversar contigo, ouvir tuas experiências e falar o bom e velho português! O safári foi mais interessante porque contei com a parceria da inglesa Holly e do suíço Roman. Nenhum banho gelado, nenhuma selva cheia de animais peçonhentos e quatro horas dentro de um barco sendo inundado no meio de uma tempestade no rio Nilo tiraram o bom humor e a vontade de beber uma *Nile Special*.

Rodeada de incertezas e compaixão, desembarquei no pequeno e exótico Burundi. Apesar de apavorada pela ausência de prédios, adorei a simpática Bujumbura desde o primeiro instante. Isso ocorreu principalmente pela recepção da minha animada xará Raisa e do meu tradutor oficial Mika. Raisa foi uma anfitriã especial, que junto com a também espanhola Virginia, desenvolve um trabalho lindo com mulheres burundesas surdas e/ou mudas por meio da grife Barabara<sup>1</sup>. Mika e Simon, obrigada pelas Amstel e Primes, pelas conversas, e por me contarem mais sobre a França, sobre seus costumes e sobre suas experiências depois de anos vivendo no Burundi. Agradeço a Julia as inúmeras correções da língua francesa, as lições de gramática e as deliciosas refeições. Obrigada a todas as surdas/mudas e a todos os surdos/mudos que tentei me comunicar e pela sua expressão de surpresa quando descobriam que eu tinha saído do Brasil para conhecer o Burundi. Sim, eu fiz isso e foi um dos momentos mais importantes e inesquecíveis da minha vida.

Sonhar, imaginar e realizar essa viagem só foi possível devido à Bolsa de Estudos da Fundação de Amparo à Pesquisa de Santa Catarina (FAPESC) e à ajuda de todos os mencionados. Também agradeço imensamente a Marina, secretária do PPGRI e a Clarissa, coordenadora do Programa, por terem me auxiliado a preencher diversos documentos, cartas de recomendação e pelo apoio institucional sempre que necessário. Muito obrigada a Renatha Reynaldo, a Prof<sup>a</sup>. Iara Costa Leite e a Prof<sup>a</sup>. Mónica Salomon por participarem da banca, com suas contribuições sempre válidas e pela atenção com um tema tão sensível. Um último agradecimento aos anônimos que cruzaram meu caminho em algum momento e fizeram o favor de deixar as coisas mais fáceis e/ou mais alegres.

---

<sup>1</sup> Para saber mais, acesse: <http://asociacionbarabara.org/>.

Feminism is an essential tool in women's struggles everywhere, and that includes African women. Every woman, as well as every man, should be a feminist (AIDOO,1996).



## RESUMO

O tema dessa dissertação é a participação das organizações de mulheres na implementação de políticas públicas decorrentes da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O objetivo geral do trabalho é analisar como essas organizações são constrangidas no processo citado em Uganda e no Burundi e se estes constrangimentos impedem a atuação delas. A Resolução 1325 integra a agenda mulheres, paz e segurança e aborda, portanto, entre outros assuntos, a violência sexual e baseada no gênero, a participação das mulheres em tomadas de decisão e em acordos de paz. Esses, inclusive, são os focos deste trabalho. A partir disso, os constrangimentos à atuação das organizações de mulheres para colocar em prática políticas Feministas são variados e entre eles estão os decorrentes da patriarcal da sociedade e a falta de recursos financeiros. No entanto, elas procuram superar estes constrangimentos por meio de *lobbying*, *advocacy*, *capacity building* e representação política. A teoria base utilizada foi o Feminismo e suas correntes radical, pós-colonial e das Relações Internacionais. O método utilizado foi qualitativo e as fontes usadas para alcançar o objetivo geral são bibliográficas, pesquisa documental e entrevistas. Assim, para o estudo das organizações de mulheres foram realizadas entrevistas em campo e analisados os relatórios de monitoramento redigidos por elas. Já em relação aos Governos de Uganda e do Burundi e das Organizações Internacionais envolvidas no processo foram consideradas fontes diretas, além de entrevistas.

**Palavras-chave:** Políticas públicas Feministas, Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, organizações de mulheres.



## ABSTRACT

This dissertation theme is the participation of women's organizations in the implementation of public policies from United Nations Security Council Resolution 1325. The objective of the study is to analyze how these organizations are constrained in the process cited in Uganda and Burundi and these constraints avoid them to act. Resolution 1325 includes the agenda women, peace and security and addresses, therefore, among other things, sexual and gender-based violence, and women's participation in decision-making and in peace agreements. These inclusive, are the focus of this work. The challenges to women's organizations acting to put into practice feminist policies are varied and among them are the patriarchal structure of society and the lack of resources. However, they seek to overcome these challenges through lobbying, advocacy, capacity building and policy representation. The theory used was feminism and its radical, post-colonial and International Relations currents. The method used was qualitative and the sources used to achieve the overall objective are bibliographical, archival research and interviews. Thus, for the study of women's organizations in the field interviews were conducted and analyzed the monitoring reports prepared by them. In relation to Uganda and Burundi governments and international organizations involved in the process direct sources were considered, as well as interviews.

**Keywords:** Feminist public policies, United Nations Security Council Resolution 1325, women's organizations.



## LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 – Hierarquia de gênero e cor da pele durante o colonialismo .....	40
Esquema 2 – Cronologia da história de Uganda de 1840 a 2014 .....	59
Esquema 3 – Grupos opositores ao governo de Museveni desde 1986.	63
Esquema 4 – Cronologia da história do Burundi desde 1858 até 2015.	73
Esquema 5 – Atores envolvidos na formulação e implementação do NAP de Uganda.....	119
Esquema 6 – Atores envolvidos na formulação e implementação do NAP do Burundi.....	125



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Políticas públicas sensíveis ao gênero.....	45
Quadro 2 – Países que possuem NAP e CSMR na África.....	103
Quadro 3 – Políticas públicas de Uganda relacionadas à SGBV .....	137
Quadro 4 – Políticas públicas de Uganda relacionadas à participação política das mulheres.....	143
Quadro 5 – Políticas públicas do Burundi relacionadas à SGBV.....	151
Quadro 6 – Políticas públicas do Burundi relacionadas à participação política das mulheres.....	157
Quadro 7 – Casos de SGBV reportados, investigados, processados e penalizados em 2013 .....	163
Quadro 8 – Participação das mulheres no Governo de Uganda .....	165
Quadro 9 – Participação das mulheres no Governo do Burundi em 2014 .....	170
Quadro 10 – Participação das mulheres na aprovação de algumas das leis apresentadas.....	172



## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Expectativa de vida ao nascer em Uganda de 1960 a 2013 (anos).....	67
Gráfico 2 – Expectativa de vida ao nascer de 1960 a 2013 no Burundi (anos).....	84



## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 – Uganda segundo divisão por grupos étnicos .....	56
Mapa 2 – Atual divisão do território do Burundi .....	74



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADF - Allied Democratic Front  
AMIB - African Mission in Burundi  
BINUB - United Nations Integrated Office in Burundi  
CEDAW - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women  
CNDD-FDD - Conseil National Pour la Défense de la Démocratie– Forces pour la Défense de la Démocratie  
COACT - Coalition for Action on 1325  
CP - Conservative Party  
CSMR - Civil Society Monitoring Report  
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas  
DDR - Desarmamento, Desmobilização e Reintegração  
DP - Democratic Party  
DST - Doença Sexualmente Transmissível  
EAC - East African Community  
FDC - Forum for Democratic Change  
FGM - Female Genital Mutilation  
FIDA - Federación Internacional de Abogadas  
FIDA-U - Association of Uganda Women Lawyers  
FOWODE - Forum for Women in Democracy  
GenCap - Gender Capacity Stand-by Project  
HAP - Hague Appeal for Peace  
IA - International Alert  
IASC - Inter-Agency Standing Committee on Humanitarian Action  
ICGLR - International Conference on the Great Lakes Region  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IMAGES - International Men and Gender Equality Survey  
JEEMA - Justice Forum  
KY - Kabaka Yekka  
LAP - Local Action Plan  
LGBTI - Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros e Intersexuais  
LRA - Lord's Resistance Army  
MDPHASG - Ministère des Droits de la Personne Humaine, des Affaires Sociales et du Genre  
MGLSD - Ministry of Gender, Labour and Social Development  
NALU - National Army for the Liberation of Uganda  
NAP - National Action Plan  
NAWOU - National Association of Women Organisation in Uganda

NRM - National Resistance Movement  
NTRC - National Truth and Reconciliation Commission  
OBCs - Organizações Baseadas na Comunidade  
OBFs - Organizações Baseadas na Fé  
OHCDH-B - Office du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme au Burundi  
OIs - Organizações Internacionais  
ONGs - Organizações Não-Governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
ONUB - Opération des Nations Unies au Burundi  
OSCs - Organizações da Sociedade Civil  
OUA - Organização da Unidade Africana  
PDP - People's Development Party  
PGU - Política de Gênero de Uganda  
PIB - Produto Interno Bruto  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNPRD - Plano Nacional para a Paz, Reconstrução e Desenvolvimento  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPP - People's Progressive Party  
RACI - Regional Association for Community Initiatives  
RAP - Regional Action Plan  
RDC - República Democrática do Congo  
RFP - Réseau Femmes et Paix  
RI - Relações Internacionais  
SDP - Social Democratic Party  
SGBV - Sexual and Gender-Based Violence  
SSR - Security Sector Reform  
UA - União Africana  
UFA - Uganda Federal Alliance  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina  
UNC - Uganda National Congress  
UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas  
UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher  
UNLA - Uganda National Liberation Army  
UNOMUR - United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda  
UPA - Uganda People's Army  
UPC - Uganda People Congress  
UPDA - Uganda People's Democratic Army  
UPM - Uganda Patriotic Movement

UWONET – Uganda Women’s Network

WCRWC - Women’s Commission for Refugee Women and Children

WILPF - Women’s International League for Peace and Freedom

WNBF - West Nile Bank Front



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>29</b>
<b>1. FEMINISMOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: QUESTÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS</b> .....	<b>33</b>
1.1 FEMINISMOS: RADICAL, PÓS-COLONIAL E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	34
1.1.1 O Feminismo radical e a irmandade global .....	34
1.1.2 O Feminismo pós-colonial e o continente africano ..	36
1.1.3 O Feminismo das Relações Internacionais e os assuntos de segurança.....	41
1.2 A ABORDAGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEMINISTAS .....	44
1.3 ORGANIZAÇÕES DE MULHERES: CONCEITUAÇÃO E SURGIMENTO.....	47
<b>2 INTERSECÇÃO ENTRE GÊNERO E ÁFRICA</b> .....	<b>54</b>
2.1 A EXPERIÊNCIA UGANDESA QUANTO AO GÊNERO.....	54
2.1.1 Uganda atualmente.....	66
2.2 AS RELAÇÕES DE GÊNERO NO BURUNDI .....	69
2.2.1 A atual situação do Burundi.....	82
<b>3 DO INTERNACIONAL AO LOCAL: O HISTÓRICO E A IMPLEMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325 DO CSNU</b> .....	<b>87</b>
3.1 OS ANTECEDENTES DA RESOLUÇÃO 1325.....	88
3.2 INCORPORÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325 NO CONTINENTE AFRICANO .....	95
3.3 MECANISMOS DE INTERNALIZAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325.....	99
3.5 ENVOLVIMENTO DE ATORES NÃO-ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325 E POSTERIORES .....	109
3.6 FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E ATORES PARTICIPANTES DO NAP DE UGANDA.....	117
3.7 ATORES PARTICIPANTES DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO NAP DO BURUNDI .....	123

<b>4 PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE MULHERES NA IMPLEMENTAÇÃO DOS NAPS.....</b>	<b>131</b>
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS SENSÍVEIS AO GÊNERO EM UGANDA .....	132
4.1.1 Políticas públicas relacionadas à SGBV.....	137
4.1.2 Políticas públicas relacionadas à participação das mulheres na política e em acordos de paz .....	142
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS SENSÍVEIS AO GÊNERO NO BURUNDI .....	147
4.2.1 Políticas públicas relacionadas à SGBV.....	150
4.2.2 Políticas públicas relacionadas à participação das mulheres na política e em acordos de paz .....	157
4.3 CONSTRANGIMENTOS E SUPERAÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES DE MULHERES .....	162
4.3.1 As experiências das organizações de mulheres ugandesas	162
4.3.2 O caso das organizações de mulheres burundesas ..	168
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>177</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>181</b>
<b>ANEXO A .....</b>	<b>205</b>
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>210</b>
<b>APÊNDICE B.....</b>	<b>213</b>

## INTRODUÇÃO

A **Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)** foi aprovada por unanimidade em 31 de outubro de 2000. Ela inaugurou a agenda das Nações Unidas denominada *mulheres, paz e segurança*. Ela demonstra a importância e incentiva a participação da mulher na promoção da paz e da segurança internacionais. Ademais, estabelece 17 pontos sobre os quais os Estados-membros onusianos e a comunidade internacional devem se debruçar para garantir a igualdade de gênero e para consolidar dados acerca do impacto do conflito armado sobre as mulheres. A produção de estatísticas sobre o assunto, a inclusão do gênero nos relatórios produzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e a relevância dada à mulher nas missões de paz e nas tomadas de decisão são os principais marcos da Resolução.

Os tópicos contemplados na Resolução 1325, de maneira geral, são: a) participação das mulheres em negociações e acordos de paz; b) envolvimento das mulheres em processos políticos e estruturas de governança em países afetados por conflitos; c) sensibilidade de gênero e inclusão das mulheres no Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR); d) sensibilidade de gênero e participação das mulheres na Reforma do Sistema de Segurança (em inglês *Security Sector Reform – SSR*); e) reforma dos setores legal e jurídico; f) violência sexual e baseada no gênero (em inglês *Sexual and Gender-Based Violence – SGBV*); g) proteção das mulheres refugiadas e deslocadas internas (UN SECURITY COUNCIL, 2000c). Para restringir o escopo da pesquisa, optou-se pelos assuntos a), b) e f).

Esses assuntos fazem sentido ao considerar-se que se abordará a **África**, um continente marcado por conflitos e, por isso, o foco da implementação dessa agenda. Uma das maneiras dos Estados a colocarem em prática é por meio formulação de Planos Nacionais de Ação (em inglês *National Action Plans – NAPS*) específicos da Resolução 1325. As articulações para incorporá-la ocorrem em diversos níveis, desde o internacional até o local. Na Região dos Grandes Lagos Africanos, onde se encontram os países estudados, **Uganda e Burundi**, há esforços de organizações regionais para alcançar tal objetivo. A justificativa para escolher esses países é tanto pela mobilização regional quanto pelos seus históricos. Uma vez que eles estiveram envolvidos em conflitos armados recentemente – nas últimas décadas –, o impacto na vida da população, especialmente das mulheres, ainda é evidente. A SGBV se manifestou e ainda se reflete de diversas maneiras: violência doméstica, estupro, incesto, mutilação genital feminina, entre outras.

Além disso, outros tipos de violência, como a psicológica e econômica permanecem ocorrendo nestes países.

Tanto Uganda quanto o Burundi mostram interesse significativo na temática. O envolvimento de organizações regionais, outras Organizações Internacionais (OIs), Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Estados – com os quais possuem acordos bilaterais – fora do âmbito da Região dos Grandes Lagos Africanos também incentiva a implementação da Resolução 1325 nesses países. Isso decorre do fato de serem Estados que costumam se engajar em processos e planos sobre mulheres, paz e segurança. Nesse mesmo sentido, costumam assinar, ratificar e internalizar os Documentos produzidos internacionalmente sobre o tema. Isso é reflexo do contexto em que esses países, incluindo as heranças coloniais. Assim, as alterações nas relações de gênero ao longo do tempo influenciam as decisões tomadas por eles atualmente.

Mais do que isso, o fato de estes países já terem hospedado missões de paz da ONU revela a dimensão do conflito em seus territórios. Para tanto, a partir da internalização desses Documentos, no caso deste estudo, da Resolução 1325, são formuladas **políticas públicas Feministas**/sensíveis ao gênero. Embora dependam do aparato governamental para institucionaliza-las, diversos atores não-estatais participam de sua elaboração e posterior implementação. Entre eles estão as **organizações de mulheres**. Considerando que, por vezes, elas assumem funções tão relevantes quanto às de instituições dos Governos, este estudo enfatizará nelas e nos constrangimentos que sofrem ao se envolver nesse processo. Ademais, procurar-se-á compreender se esses constrangimentos impedem a atuação dessas organizações.

Dessa forma, a **pergunta de pesquisa** elaborada foi: *as organizações de mulheres foram/são impedidas de atuar na implementação de políticas públicas decorrentes da Resolução 1325 do CSNU em Uganda e no Burundi devido aos constrangimentos estruturais?* A **hipótese** de trabalho é que os constrangimentos enfrentados pelas organizações nesse processo estão fundamentos na estrutura patriarcal da sociedade. A partir disso, compreende-se que eles impedem a atuação delas historicamente, no entanto, essas organizações de mulheres têm adotado estratégias para superá-los. Apesar dos avanços, o patriarcado ainda constrange de maneira significativa seus esforços, ainda mais em questões relacionadas à paz e segurança, como o caso da Resolução 1325.

Sendo assim, o **objetivo geral** deste estudo é analisar *como* as organizações de mulheres são constrangidas no processo de implementação de políticas públicas decorrentes da Resolução 1325 do

CSNU em Uganda e no Burundi e *se* estes constrangimentos impedem sua atuação.

Os **objetivos específicos** estão na ordem dos capítulos. No *primeiro capítulo* explicar-se-ão as teorias Feministas radical, pós-colonial e das Relações Internacionais, bem como a abordagem de políticas públicas Feministas e os conceitos referentes às organizações de mulheres. Já no *segundo capítulo* se apresentará o histórico das relações de gênero em Uganda e no Burundi, contextualizando o conflito armado nos países e suas consequências para a população, de maneira geral, e para as mulheres especificamente.

Por sua vez, no *terceiro capítulo* serão expostos os antecedentes da Resolução 1325 do CSNU, assim como o debate sobre ela e os seus mecanismos de internalização, além disso, serão mapeados os atores envolvidos na sua implementação em Uganda e no Burundi e identificadas as organizações de mulheres envolvidas. E *quarto capítulo* e último capítulo servirá para analisar as políticas públicas sensíveis ao gênero formuladas em decorrência da Resolução 1325 e verificar os constrangimentos à atuação das organizações de mulheres nesse processo.

A **teoria base** utilizada neste trabalho é o Feminismo, mais especificamente suas correntes radical, pós-colonial e das Relações Internacionais. Conceitos como gênero e patriarcado são explicados por essas teóricas. As Feministas radicais, como Barbara Burris, Robin Morgan, Shulamith Firestone e Barbara Crow esclarecem a ideia de irmandade global, a influência da tradição e cultura nas relações de gênero, além dos recursos utilizados pelas mulheres ao redor do mundo para melhorar sua situação. Já Amina Mama, Simidele Dosekun, Chandra Mohanty e Gayatri Spivak, enquanto Feministas pós-coloniais apresentam os reflexos do colonialismo e o tratamento conferido as mulheres durante esse período. Elas também consideram os costumes e práticas dos colonizadores como determinantes para as relações de gênero. Ademais, a questão do público *versus* privado é tratada pelas autoras citadas e também pelas Feministas das RI V. Spike Peterson, J. Ann Tickner, Christine Sylvester e Cynthia Enloe. Estas abordam temas como relações de poder, estereótipos e militarização.

O **método de pesquisa** deste estudo foi qualitativo sobre dois casos. As fontes utilizadas para alcançar o objetivo geral são bibliográficas, pesquisa documental e entrevistas. Notou-se, ao longo da busca preliminar por referências bibliográficas, diversidade delas considerando a visão de OIs e poucas de mulheres e organizações de mulheres. Para tanto, entendeu-se que a realização de entrevistas

supriria, pelo menos em parte, as lacunas existentes na temática. Assim, foram entrevistadas vinte e duas pessoas nas cidades Genebra, Addis Abeba, Kampala e Bujumbura. A justificativa metodológica para a escolha dois casos foi primeiramente o engajamento de ambos os países em questões relacionadas a gênero e a ratificação de documentos internacionais e regionais na temática. Em segundo lugar, optou-se por Uganda e Burundi pelo fato de estarem na mesma região, terem sido colonizados e enfrentado guerras civis. Dessa maneira, por estarem próximos, foi facilitada a coleta de dados e entrevistas no campo.

A presente pesquisa **justifica-se** pelo ineditismo ao investigar especificamente a participação das organizações de mulheres de Uganda e do Burundi na formulação e implementação de políticas públicas. Ademais, o fato de estas políticas decorrerem da Resolução 1325, que aborda, entre outros assuntos, a SGBV, a participação política e em acordos de paz das mulheres, também a torna inovadora. Com as iniciativas externas que buscam convencer os governos a adotarem Documentos internacionais nos moldes já definidos, ainda falta entender a participação das organizações de mulheres nesse processo, uma vez que são as principais interessadas e atingidas. Portanto, este estudo procurou, inclusive por meio das entrevistas, analisar os constrangimentos sofridos por organizações, dando voz as suas representantes. A versão das OIs e dos governos é bastante difundida, dessa forma a intenção era enxergar e ouvir o outro lado. A própria união de temas como a Resolução 1325, políticas públicas e organizações de mulheres pelo viés Feminista é interessante, possibilitando uma nova visão e conexão entre eles.

Por fim, este trabalho integra os estudos realizados pelo Núcleo de Pesquisas e Extensão sobre as Organizações Internacionais e a promoção da Paz, dos Direitos Humanos e da Integração Regional (EIRENÈ), vinculado ao curso de Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina.

## 1. FEMINISMOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: QUESTÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS

### *Considerações preliminares*

O objetivo específico deste Capítulo é explicar as teorias Feministas radical, pós-colonial e das Relações Internacionais (RI), a abordagem de políticas públicas Feministas e os conceitos referentes às organizações de mulheres. O intuito é contribuir para elucidar os termos que serão utilizados ao longo do estudo, além de demonstrar a existência de uma estrutura patriarcal que se coloca como um dos constrangimentos para a participação das mulheres. Esse seria um dos motivos para a falta de comprometimento dos Estados com a implementação de políticas públicas Feministas, outro tópico que este Capítulo tentará ilustrar. Esses pontos auxiliarão a corroborar em parte com a hipótese de trabalho. Para alcançar tais fins, ele está dividido em três seções.

Na primeira seção, introduzir-se-á a teoria Feminista, focando nas correntes que mais podem auxiliar nas posteriores análises acerca dos constrangimentos das organizações de mulheres na implementação da Resolução 1325. Assim, essa seção abrange três subseções. Uma trata do Feminismo radical e seu ideal de irmandade global, outra sobre o Feminismo pós-colonial e sua relação com o continente africano e a terceira a respeito do Feminismo das RI e a inserção das mulheres nos assuntos de segurança. A partir disso procurou-se, portanto, estabelecer a teoria base deste estudo, que possibilitará as reflexões iniciais necessárias para compreender a o patriarcado, as relações de gênero e a situação das mulheres na África.

Já a segunda seção trará a abordagem das políticas públicas Feministas como uma das maneiras de internalização de Documentos internacionais, situação da Resolução citada. Ademais, conceituar-se-ão termos e caracterizar-se-ão as políticas para que se entenda sua relevância para alterar a realidade das mulheres. Os processos de formulação e implementação e as dicotomias entre eles serão apresentados, ressaltando a diferença entre as políticas públicas enquanto estão no papel e sua aplicação na realidade.

Por sua vez, a terceira e última seção do Capítulo identificará o surgimento e conceitos relativos às organizações de mulheres. Nessa seção também serão esclarecidos os significados de atores não-estatais, transnacionais, associações, sociedade civil, Organizações da Sociedade Civil (OSCs), ONGs e Organizações Baseadas na Comunidade (OBCs).

## 1.1 FEMINISMOS: RADICAL, PÓS-COLONIAL E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A intenção dessa seção é esclarecer os principais fundamentos e conceitos das teorias Feministas radical, pós-colonial e das Relações Internacionais, observando, sempre que possível, a presença delas na história das relações de gênero no continente africano. As diferenças entre as Feministas radicais e as pós-coloniais, assim como os estudos das Feministas das RI, são complementares neste estudo e, portanto, auxiliam na compreensão da realidade de maneiras diferentes. No entanto, a teoria base desta pesquisa, que sustentará a hipótese, é a teoria do Feminismo pós-colonial, principalmente por estar diretamente relacionada ao contexto africano. Ademais, por meio dela é possível compreender os constrangimentos sofridos pelas mulheres – e organizações de mulheres – antes, durante e depois do colonialismo. A partir disso, entre os conceitos a serem explicados nas três subseções seguintes desse Capítulo por diferentes vieses, estão o de gênero, interseccionalidade, patriarcado, irmandade global e militarização.

### 1.1.1 O Feminismo radical e a irmandade global

As Feministas radicais, como Barbara Burris (1973) e Robin Morgan (1984) se esforçaram em demonstrar que as mulheres de todo o mundo são sujeitos de uma mesma forma de opressão. O reconhecimento da interligação entre classe, raça, sexo, idade e sexualidade é apontado por Barbara Crow (2000) como uma das maiores contribuições das Feministas radicais. Essa interligação também é chamada pelas Feministas de interseccionalidade. Segundo bell hooks (1981), essas Feministas estão interessadas em uma mudança social profunda, o que inclui o combate ao racismo. Para tanto, mulheres negras e brancas deveriam lutar lado a lado, tanto contra o racismo como contra o sexismo. Todavia, Shulamith Firestone (1970) argumenta que a primeira opressão seria a patriarcal e depois a racista, evidenciando que há uma cultura universal, o patriarcado.

Sendo assim, o patriarcado está acima de todas as demais culturas nacionais, étnicas, religiosas, raciais, entre outras e para enfrentá-lo, as autoras defendem um ideal de irmandade global. Para chegar a tal afirmação, Morgan (1984), em seu livro *Sisterhood is Global: The International Women's Movement Anthology* apresentou a situação das mulheres em setenta países ao redor do globo, por meio de mulheres que

contribuíram com suas experiências nesses lugares. O trabalho foi desenvolvido ao longo de doze anos e quando foi lançado, em 1984, o mundo estava em plena Guerra Fria e não havia interesse dos líderes internacionais na situação das mulheres.

Porque virtualmente todos os países existentes são estruturados na mentalidade patriarcal, o padrão da existência humana é masculino – e o humano feminino ser torna per se o “outro”, e invisível. Isso permite aos governantes e organismos internacionais discutirem “os problemas do mundo” – guerra, pobreza, refugiados, fome, doenças, analfabetismo, superpopulação, desequilíbrio ambiental, o abuso ou exploração de crianças e idosos, etc. – sem noticiar que aquelas que mais sofrem com os “problemas do mundo” são as mulheres, que, além do mais, não são consultadas sobre possíveis soluções (MORGAN, 1984, p. 1, tradução livre).

Mesmo com os avanços das últimas décadas em relação à representação feminina na política e em outros setores, o livro permanece atual em vários sentidos. Especialmente quanto à tentativa constante das mulheres de se utilizarem de recursos como planos de ação, resoluções, reformas legislativas, etc. para incentivar os governos nacionais e agências internacionais a progredirem em questões de gênero. No entanto, Morgan (1984) alerta que as alterações e a participação das mulheres ainda são em um sistema controlado por homens e baseado em valores masculinos. E, dessa forma, estereótipos de que as mulheres não são aptas a fazerem parte da vida pública são comuns e reforçados constantemente.

Essas tentativas de controlar o psicológico feminino são extensivas ao físico. O patriarcado dita estereótipos de como deve ser a aparência, a beleza da mulher. Mais do que isso, as expõem a práticas como a mutilação genital feminina (em inglês *Female Genital Mutilation* – FGM) e cirurgias plásticas estéticas para se adequarem a padrões previamente definidos. Morgan (1984) ainda destaca que as religiões, os costumes, as tradições e os outros “ismos” (por exemplo: capitalismo, comunismo, socialismo, nacionalismo, patriotismo, etc.) são essenciais para dissuadir as mulheres a anunciarem quem criou os

dogmas, corrompeu os costumes, definiu as tradições e perpetuou os “ismos”.

As táticas e estratégias do patriarcado são, segundo Morgan (1984), uma forma de garantir que o Feminismo não alcance as mulheres locais e, portanto, não se torne um movimento maior e unido, ameaçando o *status quo*. Esse objetivo se torna fácil de ser alcançado quando a história é contada apenas pelos conquistadores e, conseqüentemente, o processo de distorção dos fatos cabe a eles. Nesse mesmo sentido, Firestone (1970) recorda que a própria cultura é posta pelos homens, apresentando, assim, apenas o seu ponto de vista e tornando-a exclusivamente masculina<sup>2</sup>. Assim, salienta-se a carência de fontes que priorizem a visão das africanas e dos africanos em detrimento da – difundida – visão do colonizador. Visão essa que tende a reforçar a necessidade de eliminação e/ou distorção de costumes considerados retrógrados durante a presença colonial.

Na África, os colonizadores, de acordo com Morgan (1984), invadiram as culturas indígenas pretendendo “respeitá-las” quando eram patriarcais e atacá-las quando favoreciam de alguma forma as mulheres. Sendo assim, a sexualidade feminina foi oprimida, desencorajada e incorporada enquanto propriedade dos homens. A partir disso, a violência sexual não configurava necessariamente violência, uma vez que a mulher era submissa ao homem e suas vontades não interessavam.

Apesar de existirem especificidades e interseccionalidades entre as mulheres dos diferentes lugares do mundo, para as Feministas radicais, o patriarcado, de fato, se sobrepõe. Crow (2000) acredita que as relações de gênero em todo o mundo são moldadas de maneira similar, pois o relacionamento entre um homem e uma mulher é mais do que isso: é uma questão de poder, de dominação. Em contraponto a algumas dessas ideias radicais, surgiram as Feministas pós-coloniais, que serão introduzidas na próxima subseção.

### **1.1.2 O Feminismo pós-colonial e o continente africano**

As Feministas pós-coloniais argumentam que existe uma grande diversidade de opressão das mulheres pelo mundo, que é determinada

---

<sup>2</sup> Cultura essa que, posteriormente, é utilizada como justificativa para práticas que violam os direitos das mulheres. “Os estereótipos e as normas culturais que são ditados como regras para as mulheres na sociedade também tem um impacto negativo no aproveitamento das mulheres de seus direitos humanos” (UNITED NATIONS, 2014, p. 28, tradução livre).

por vários fatores, entre eles o colonialismo do passado e o neocolonialismo atual. Sendo assim, quando as radicais tratam todas as mulheres como homogêneas, estão fazendo generalizações universais e reificando o gênero, pois ignoram sua interseccionalidade com cor da pele, etnia, nacionalidade, idade, classe social. No contexto africano algumas autoras se destacam, como Amina Mama (2005) e Simidele Dosekun (2007)

Mama (2005) reconhece o potencial dos estudos de gênero de transformar os contextos africanos. O trabalho intelectual das Feministas consiste em oferecer abordagens metodológicas e analíticas que facilitem o desenvolvimento da capacidade crítica. Seu esforço vai contra as forças dominantes que procuram executar a agenda global a qualquer custo na África, ameaçando as reivindicações e conquistas dos movimentos locais e específicos de cada país. Todavia, somente nos últimos anos alguns poucos países africanos têm introduzido políticas que atentam para as mulheres.

Já Dosekun (2007) argumenta que o Feminismo na África não é somente **para** as mulheres. O esforço que se faz não é para incluir as mulheres no mundo dos homens, e sim para que haja uma reestruturação da sociedade que freie a perpetuação das desigualdades de gênero. O empoderamento feminino sugere algo além das relações entre mulheres e homens, sugere a modificação de todas as relações de poder. E por esse motivo o Feminismo advoga contra a opressão, exploração e, logo, contra a violência e a guerra. Para a autora, no contexto africano de pós-colonialismo, a luta das mulheres também é a favor de políticas anti-imperiais, antirracistas e antielitistas.

Assim, a colonização do continente africano, segundo Peter Stearns (2010) surtiu efeitos distintos: eliminou, modificou e criou novas tradições em culturas milenares. O que se pode garantir é que houve mudanças em todas as sociedades colonizadas. O grau e o alcance dessas mudanças variam drasticamente, especialmente quando se fala em relações de gênero e o tratamento conferido às mulheres e meninas.

Durante todo o período de colonização, as mulheres africanas foram subjugadas e marginalizadas. Apesar de variações no grande continente, Stearns (2010) afirma que, em geral, as mulheres tinham diversas formas de poder antes do contato com os colonizadores, especialmente na região em que se encontram os dois países estudados: Burundi e Uganda. Uma vez que nas sociedades da África o poder político não era reservado aos homens, as mulheres eram chefes de clãs e tribos e também detinham funções religiosas. Elas utilizavam muito a

política informal, por meio de associações e grupos, além de tradicionalmente participarem de protestos (STEARNS, 2010).

Nada disso fazia sentido para os europeus calcados em seus padrões ocidentais. O olhar do colonizador vitimava as mulheres africanas. Chandra Mohanty (1991) argumenta que desde a colonização a ideia de superioridade dos ocidentais é perpetuada:

Essa mulher [...] de terceiro mundo<sup>3</sup> leva uma vida essencialmente truncada, com base em seu gênero feminino (leia-se sexualmente constrangida) e ser do "terceiro mundo" (leia-se: ignorante, pobre, sem instrução, presa à tradição, doméstica, voltada à família, vitimada, etc.). Isso, eu sugiro, é em contraste com a (implícita) auto representação das mulheres ocidentais como educadas, modernas, tendo controle sobre seus próprios corpos e sexualidades, e a liberdade de tomar suas próprias decisões (MOHANTY, 1991, p. 56, tradução livre).

Uma vez que a maioria das mulheres africanas são originárias de países pobres, durante o período da colonização, lhes foi retirada a possibilidade de utilizar suas roupas tradicionais, de decidir sobre a maternidade e lhes foi imposta a exploração sexual e o trabalho doméstico nas propriedades pertencentes aos europeus. A justificativa para tal era que as funções normalmente atribuídas às mulheres eram pesadas demais e ainda lhes tiravam tempo de se dedicar as suas famílias. Gradualmente as mulheres foram sendo proibidas de serem comerciantes, tanto informalmente quanto por meio de leis. Os missionários estimularam as africanas a se tornarem exemplares cuidadoras do lar e da prole e amáveis com seus maridos trabalhadores (STEARNS, 2010).

Oyèrónké Oyèwùmí (2011) acredita que dessa forma foi reforçado que a casa era feminina e privada, enquanto o exterior era masculino e público. “O âmbito do privado tinha seu centro no interior da família e do doméstico: era ali onde as necessidades vitais básicas

---

<sup>3</sup> Tal conceito será tratado ao longo deste estudo como sinônimo de países pobres ou pouco desenvolvidos, uma vez que não faz mais sentido com o fim da Guerra Fria. No entanto, pode aparecer inevitavelmente em citações diretas, já que Mohanty (1991) e Spivak (1988), assim como outras teóricas feministas pós-coloniais, costumam utilizá-lo com frequência.

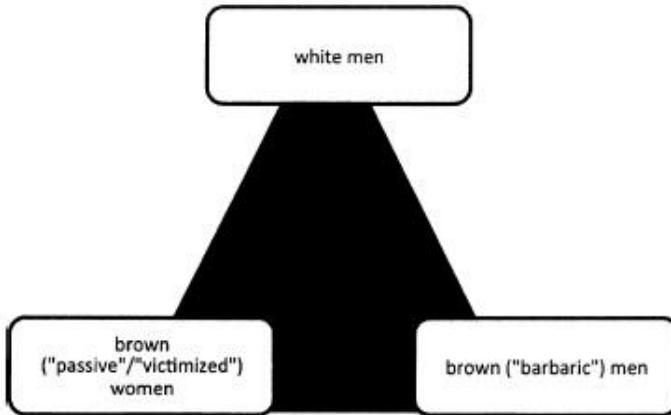
deveriam ser satisfeitas como condições para a realização da vida pública” (CAPONI, 2006, p. 108). Inclusive, “alguns oficiais ocidentais chamavam os homens africanos de ‘maridos mansos’, quando suas mulheres exerciam funções públicas” (STEARNS, 2010, p. 155).

Outras práticas no que diz respeito às relações de gênero foram alteradas pelos colonizadores. Por exemplo, os franceses não se conformavam com a tradição relacionada aos casamentos arranjados, especialmente com meninas muito jovens. Essa prática foi proibida com o tempo, em nome da liberdade de escolha. Para tanto, o casamento só podia ocorrer entre adultos e com o consentimento expresso de ambas as partes. A poligamia também foi combatida ferrenhamente (STEARNS, 2010).

A incorporação de alguns modelos ocidentais também se deu na educação das mulheres africanas. O modelo empregado, segundo Stearns (2010) objetivava ensiná-las tão somente habilidades domésticas para que se enquadrassem nos padrões de cuidadora do lar e da família. No entanto, a instrução também teve seu sentido positivo: criação de novos tipos de organizações femininas. Em 1920 foi fundada a Liga Feminina em Lagos, na Nigéria, que almejava apoio do governo para a educação e saúde pública, com intenção última de acabar com a prostituição feminina.

A prostituição, quando ocorria, não era bem vista pelos ocidentais, uma vez que essas culturas que davam muita liberdade sexual ou de trabalho às mulheres estavam passíveis de crítica. Dessa maneira, se uma europeia cristã, bem educada e “domesticada” já era inferior a um homem qualquer, quem diria uma africana vestida de maneira inadequada, que não sabia se comunicar e, ainda por cima era pagã. Gayatri Spivak (1988), em sua lógica pós-colonial, argumenta que os homens brancos se entendiam como salvadores das mulheres negras dos bárbaros homens negros, conforme Esquema 1. Assim, nota-se a interseccionalidade: mulher e negra, reafirmando a ideia anterior de que a inferioridade consiste em ambos os fatores, o gênero e a cor da pele.

## Esquema 1 – Hierarquia de gênero e cor da pele durante o colonialismo



Fonte: Elaborado por Pratt (2013) com base em Spivak (1988)<sup>4</sup>.

Essa figura reforça a ideia de que as diferenças entre homens e mulheres não são simplesmente biológicas. Além de socialmente construída, a ideia de gênero é historicamente construída. Silvia Tamale (1999) atenta para o uso da palavra gênero, recordando que ela deve incorporar, em um contexto africano, as críticas ao imperialismo ocidental e suas noções de gênero, assim como o neocolonialismo nas relações de gênero. Portanto, a *generificação* (em inglês *gendering*) é um processo e não algo inerente à sociedade (OYÉWUMÍ, 2011). Stearns (2010, p. 103-104) não só corrobora com essa colocação, como define os atores envolvidos nesse processo:

Os europeus tinham visões bem definidas sobre o que era certo e errado com respeito a gênero, e não se intimidavam em julgar os outros ou insistir em mudanças. A expansão europeia foi, desde o começo, acompanhada por tentativas deliberadas de interação cultural, nos termos

<sup>4</sup> É Spivak (1988) que utiliza o termo *brown* – marrom - em inglês ao invés de *black* – negro – para se referir aos colonizados. Isso ocorre porque Spivak é indiana e procura se referir as indianas como tendo o tom de pele marrom e as africanas como negras. Optou-se por colocar no texto como negra, pois o contexto aqui diz respeito às africanas, especificamente.

européus. Missionários cristãos seguiram nos calcanhares de conquistadores e comerciantes. As autoridades coloniais, reformadores e outros grupos particulares também levariam mensagens sobre gênero nos anos que se seguiram.

Oyèwùmí (2011) ainda afirma que a categoria gênero emergiu com a colonização, embora já existissem as diferenças entre homens e mulheres. Por isso, descolonizar a mente assim como se descolonizou o corpo é tão relevante. Antes disso, no entanto, cabe aos estudiosos entender como essas categorias foram internalizadas, reproduzidas e deixaram um legado patriarcal. A autora nota que a superioridade masculina como a ordem normal das coisas foi reiterada pela tradição oral, pelas instituições sociopolíticas e, portanto, pelas práticas sociais. Dessa forma, o conceito de Feminismo histórico é um passo necessário para retomar a história e transformar as relações sociais.

Alison Jaggar (2006) questiona que até mesmo as teóricas do Feminismo ocidental tinham dúvidas em relação à existência do domínio masculino nas sociedades africanas antes da chegada dos colonizadores europeus. Muitas das supostas tradições culturais na África foram moldadas por contatos com o colonialismo. As mulheres participaram ativamente das lutas pelas independências no continente africano esperando que a saída dos colonizadores trouxesse melhoria nas suas condições. Apesar desse pensamento, “[...] nem sempre ficou claro como seriam esses aprimoramentos: seria uma volta para as condições antigas, nem sempre claramente recordadas, ou o advento de direitos de um tipo mais Feminista?” (STEARNS, 2010, p. 158).

Partindo dessas considerações sobre o Feminismo pós-colonial e sua relação com a África, confirma-se a existência do patriarcado no continente. Mais do que isso, é possível compreender como são descritas as relações de gênero antes, durante e depois do colonialismo. Dessa forma, a subseção seguinte abordará outra corrente do Feminismo, a das RI, que pode auxiliar a analisar a relação entre as mulheres e os assuntos de segurança, uma vez que a Resolução 1325 é sobre isso

### **1.1.3 O Feminismo das Relações Internacionais e os assuntos de segurança**

V. Spike Peterson (1992; 1996), J. Ann Tickner (1992; 1997), Christine Sylvester (1987) e Cynthia Enloe (1989) são algumas das

teóricas Feministas das RI que abordam a relevância da inserção da mulher em assuntos de segurança. Embora entre elas existam divergências e identificações com outras correntes do Feminismo, optou-se por, neste estudo, considerá-las como Feministas das RI devido ao tratamento conferido por estas autoras em relação à segurança internacional.

Eric Blanchard (2003) aponta que teóricas citadas, em geral, procuram questionar a visão acadêmica, filosófica e política sobre gênero. No entanto, elas vão além, articulando um olhar alternativo que seja favoreça abordagens marginais, como as étnicas e raciais. Em geral, as Feministas citadas se aproximam mais das pós-coloniais, uma vez que procuram inserir em suas análises outras categorias e as consideram tão relevantes quanto o gênero em si.

Tickner (1997) recorda que o gênero é definido por uma série de características socialmente e culturalmente construídas e perpetuadas, como poder, autonomia, público e racionalidade. Todas elas relacionadas com o masculino, sendo que seus opostos – fraqueza, dependência, privado e emoção – são associados ao feminino. Essas definições constituem o sistema simbólico que molda diversos aspectos da cultura. Assim, o gênero é frequentemente visto como pertencente ao ambiente doméstico, longe da política. E há estruturas institucionais que confirmam isso, naturalizando e legitimando o *status* inferior da mulher.

Segundo Peterson (1992), a inferioridade feminina é corroborada com a ideia de que as atividades “racionalis”, como política, justiça e economia, devem ser realizadas por homens e atividades “naturais”, como cuidar da casa, dos filhos e do marido, são intrínsecas às mulheres. Tal divisão da esfera pública e privada ocorreu a partir do século XVII, com a separação do local de trabalho da casa e a consolidação das estruturas patriarcais do capitalismo e vem sendo perpetuada. A partir disso, as relações de gênero passaram a ser efetivamente sobre poder, poder do homem sobre a mulher. Um dos exemplos é a própria instituição do casamento que, de acordo com Enloe (1989), é política e resultado de pressão externa aos Estados: regras coloniais, normas internacionais de direitos humanos, evangelização religiosa transnacional, etc.

Nesse mesmo sentido, Enloe (1989) ainda explica que muitas vezes atribui-se o papel das mulheres nas relações internacionais à tradição, preferências culturais e normas atemporais, como se todos esses fatores não fossem ligados a relações de poder que as impedem de tomarem suas próprias decisões, mantendo o ciclo. Dessa forma, para

Sylvester (1987), as mulheres costumam ser ignoradas pelos poderes nacionais, dominados por homens que, portanto, privilegiam questões como guerra nuclear em detrimento de estupro, por exemplo. A inclusão de pesquisadoras em temas de paz e segurança só seria benéfica caso elas trouxessem seus valores positivos de gênero, que são a preocupação com a diversidade, cooperação, cuidado e amor. Esse tipo de caracterização tende a reforçar os estereótipos tidos como femininos e não corresponde à realidade, necessariamente, uma vez que tais atributos também dependem da personalidade do indivíduo. Ademais, o envolvimento das mulheres em lutas armadas contraria esses valores.

Conforme Enloe (1989), essa participação ocorreu, inclusive, nas guerras contra o colonialismo no continente africano. Durante esse período a articulação do que é e como se forma uma nação se manteve sob a mesma estrutura patriarcal. Mais do que isso, ainda se desenvolveram novas formas de sexismo, incentivadas pelas novas elites dominantes. A militarização excessiva de grupos rebeldes e governos incipientes africanos, financiados ora pelo bloco capitalista ora pelo socialista durante a Guerra Fria, diminuiu as chances de uma libertação Feminista. Isso ocorreu porque a “militarização dá ênfase à unidade comum em nome da sobrevivência nacional, uma prioridade que pode silenciar as mulheres críticas das práticas e atitudes patriarcais; assim, a militarização nacionalista privilegia os homens” (ENLOE, 1989, p. 58-59, tradução livre).

Assim, o Feminismo das RI podem contribuir para demonstrar as dificuldades da inserção internacional das mulheres e barreiras a esse processo. Além disso, principalmente nos assuntos de segurança, o ambiente permanece sendo patriarcal e não permitindo a participação feminina como regra. A militarização é um tópico relevante para este estudo, uma vez que na África (e nos países selecionados, Uganda e Burundi) houve conflitos que culminaram nela. Portanto, a vida das mulheres foi e ainda é influenciada diretamente por esse processo. Para tanto, considerando o exposto e as pressões internacionais constantes que, segundo Mikell (1997), estimularam – se não obrigaram – os Governos nacionais a reverem suas agendas políticas para integrarem questões de gênero, uma das maneiras encontradas por eles foi formular políticas públicas feministas/sensíveis ao gênero. Elas são o tema da próxima seção.

## 1.2 A ABORDAGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEMINISTAS

As mudanças advogadas pelos Feminismos apresentados para alterar a realidade das mulheres africanas – e de todo o mundo – possui diversas maneiras de serem colocadas em prática. Uma delas são as políticas públicas feministas, também chamadas de sensíveis ao gênero, uma vez que são direcionadas as necessidades e demandas das mulheres. No entanto, necessitaram de um ambiente favorável para começarem a ser formuladas e, posteriormente, implementadas nacionalmente. Portanto, partindo das transformações ocorridas na política e na cultura ao longo das últimas décadas, surgiram novas demandas na agenda global. Assim, houve necessidade de mudar as estruturas e os modelos de gestão governamental a fim de integrá-las nacionalmente. Assim, segundo Gontijo (2012, p. 82):

A ampliação da equidade e o respeito à diversidade, por exemplo, passaram a ser objeto de debates em fóruns realizados em várias partes do mundo. Organizações Internacionais saíram em defesa da implantação de políticas públicas voltadas a vários interesses, questões e valores emergentes, como gênero, raça, etnia, direitos humanos, meio ambiente, desarmamento, juventude, entre outros. A agenda convencional foi modificada passando a priorizar temas que, em função de sua complexidade e abrangência, necessitavam de integração entre as diversas agências públicas, níveis governamentais e setores sociais para que fossem abordados/atendidos de uma forma satisfatória.

Dessa forma, há diversas maneiras para que essas agendas, na qual Documentos produzidos a nível internacional estão inseridos, se traduzam em implementação a nível nacional/local. Como a Resolução 1325 está inserida no contexto da agenda mulheres, paz e segurança, que aborda questões de gênero, uma das maneiras como ocorre sua internalização é por meio de políticas públicas de gênero. Os próprios NAPs são um exemplo dessas políticas, mesmo que em nível macro.

Farah (2004) argumenta que há interferência significativa das OIs na formulação e implementação de políticas públicas Feministas. Todavia, estas, muitas vezes, não revelam as especificidades de cada

Estado e, menos ainda, da diversidade cultural que há nele. Assim, as políticas idealizadas pelas OIs refletem os anseios destas de aumentar o número de mulheres em todos ambientes possíveis na sua zona de influência. No entanto, a maior presença de mulheres em diversos setores não garante que haja, necessariamente, alteração da estrutura de pensamento daqueles setores, muito menos da sociedade como um todo (PETERSON, 1992).

Antes de explicar o que se quer dizer com políticas públicas Feministas, é importante atentar para o significado de políticas públicas de maneira mais ampla. Apesar de não haver consenso nas Ciências Sociais, por políticas públicas Stromquist (1996, p. 27) entende que são “declarações oficiais de intenção de agir sobre determinados problemas”. A partir dessa significação, a autora demonstra quais são as políticas públicas sensíveis ao gênero, os efeitos desejados a partir delas e seus mecanismos de aplicação. O Quadro 1 esquematiza especificamente os modelos que serão identificados e analisados nesta pesquisa.

Quadro 1 – Políticas públicas sensíveis ao gênero

<b>Modelos</b>	<b>Efeitos desejados</b>	<b>Mecanismos de aplicação</b>
De coerção	Eliminar discriminação de gênero	Retirada de contratos ou multas para encorajar obediência
De suporte	Instituições/unidades que promovam assuntos de gênero e monitorem a legislação de gênero coercitiva e construtiva	Fundos para criar novas instituições e programas
De construção	Novos comportamentos conhecimentos e atitudes relativas a mulheres e homens na sociedade	Recursos para provisão de serviços

Fonte: Adaptada de Stromquist (1996, p. 31).

Conforme apresentado no Quadro 1, as políticas coercitivas seriam aquelas que, para eliminar a discriminação de gênero se valeria de punições que encorajariam a obediência. Já as de suporte são aquelas referentes à criação de comitês, institutos que auxiliem a monitorar a legislação já estabelecida sobre gênero no Estado. Por sua vez, as políticas públicas de construção são voltadas à conscientização e ao estabelecimento de novos comportamentos e conhecimentos. A intenção

com elas é ao informar a população e desconstruir padrões e estereótipos alcançar a igualdade de gênero.

A formulação e implementação dessas políticas a nível nacional sobre uma influência significativa das sugestões feitas a nível internacional, como Conferências, Declarações, Resoluções. No entanto, as últimas possuem um caráter mais abrangente e seu foco é na mudança do sistema social, uma vez que são recomendações aos Estados e não possuem obrigação legal. Apesar disso, o Estado que endossa essas recomendações internacionais tende a ser visto como democrático, progressista, justo e protetor dos direitos humanos. Mesmo assim, não há obrigatoriedade de implementação dessas políticas, e sim legitimação delas. Inclusive, percebem-se, em vários momentos, que mesmo tendo assumido o compromisso, os Estados não o respeitam ou não o fazem com empenho igual ao do discurso (STROMQUIST, 1996; FERREIRA, 2004).

De acordo com Ferreira (2004) ainda há falta de sensibilização e até mesmo de compreensão quanto ao papel das mulheres em vários setores, o que se caracteriza como entrave para a construção da igualdade de gênero. O objetivo é justamente demonstrar como ainda hoje estas mulheres permanecem silenciadas, precisando que o Estado haja “em seu favor”. Araújo (2006, p. 207) reforça que “o tema da *participação política* é bem mais amplo do que a sua dimensão da *representação*”. Para tanto, cabe verificar a metodologia de formulação e implementação dessas políticas, dois termos citados constantemente. Inicialmente Viana (1996, p. 13) considera que:

A fase da formulação pode ser ainda desmembrada em três subfases: primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora.

A autora discorre que já na fase da implementação há duas características que influenciam diretamente o processo de decisão: a quantidade de **mudança** envolvida e a extensão do **consenso** sobre os objetivos da política. Elas são inversamente proporcionais: quanto maior a primeira, menos a segunda; e vice-versa. Por isso é fundamental que

os implementadores estejam presentes na fase de formulação, deixando as políticas claras e apresentando as possibilidades e recursos. Contudo, a implementação de tal política depende não só de seus implementadores, mas também das condições políticas, econômicas e sociais. É um processo de interação entre atores governamentais e atores não-governamentais (VIANA, 1996). Essa multiplicidade de atores é relevante, pois eles apresentam visões diferentes sobre o problema e meios para enfrenta-lo.

Em relação à implementação das políticas públicas, Lotta (2012) argumenta que há uma distância significativa entre os objetivos e o desenho inicial pensado pelos formuladores e a tradução de tais concepções em intervenções públicas de fato. Entre as explicações possíveis para essa distância estão as decisões tomadas pelos implementadores nos diferentes níveis e o contexto político, institucional e econômico em que se encontram. Assim, esses agentes locais têm determinada autonomia para decidir como aplicar e inserir as políticas na prática. Portanto, a interação entre o nacional e o local é extremamente importante para moldar os programas a serem implementados.

Considerando o exposto, as políticas públicas são a maneira encontrada para colocar em prática Documentos internacionais, como a Resolução 1325. O fato de serem sensíveis ao gênero, torna alguns aspectos de uma implementação mais complicados, uma vez que se enfrenta dificuldade em alterar significativamente a sociedade. Nesse sentido, a formulação não se reflete necessariamente na prática. Um dos atores que auxiliam nesse processo são as organizações de mulheres, assuntos da próxima seção.

### 1.3 ORGANIZAÇÕES DE MULHERES: CONCEITUAÇÃO E SURGIMENTO

Partindo da ideia de relevância dos atores não-estatais na implementação da Resolução 1325 e outras da agenda mulheres, paz e segurança, cabe compreender suas motivações para se envolverem nesses processos, as diferenças entre eles e suas classificações. Dessa forma, chegar-se-á ao conceito de organizações de mulheres, fundamental para este estudo.

Para Risse (2007), os atores transnacionais, também chamados de não-estatais, surgiram em decorrência de necessidades humanas específicas de cada época que, por diversas razões o Estado não atendia, ou não tinha a intenção de fazê-lo. Seu desenvolvimento foi possível

devido a redes de cooperação transnacionais-transgovernamentais, que permitiram o diálogo, demonstrando que não havia a intenção de competição ou de substituição por parte dos novos atores<sup>5</sup>. Há relações significativas entre os próprios atores transnacionais também, como no caso de parceria entre duas ou mais ONGs, que pode formar uma coalizão (MORAVCSIK, 2008).

Sendo assim, OSCs são quaisquer organizações compostas por atores da sociedade civil. Entre elas estão as ONGs, associações, coalizões e redes, OBFs<sup>6</sup>, OBCs<sup>7</sup> e movimentos sociais. Segundo o OHCHR (2015), todos esses atores tentam resolver problemas e questões que são importantes para a sociedade e podem operar em nível local, nacional, regional e internacional, dependendo de seus objetivos e interesses. O espaço da sociedade civil é “[...] o lugar que o ator da sociedade civil ocupa na sociedade; o meio ambiente e quadro em que a sociedade civil opera; e as relações entre os atores da sociedade civil, o Estado, o setor privado e público em geral” (OHCHR, 2015, p.5, tradução livre).

Contudo, o próprio conceito de sociedade civil<sup>8</sup> é contraditório, especialmente do ponto de vista Feminista. Tal termo é relacionado com o avanço do processo de democratização, no entanto não representa necessariamente o progresso, a democracia e os direitos das mulheres. Considerando que as sociedades ugandesa e burundesa são, conforme será apresentado no próximo Capítulo, patriarcais, Steady (2006) argumenta que a sociedade civil, portanto, tende a refletir o patriarcado, tornando-se conservadora e não democrática. Ou seja, embora a ONU e outras OIs avaliem que as organizações de mulheres façam parte da sociedade civil, isso não se aplica a todos os casos.

---

<sup>5</sup> Inclusive, atores não estatais, como ONGs auxiliam determinados organismos internacionais e Estados em suas atividades, solucionando, em parte, o problema da transparência e da democratização de algumas instituições. Com isso, tanto as ONGs cumprem seu objetivo quanto os organismos ou Estados recebem ajuda em áreas específicas (MORAVCSIK, 2008).

<sup>6</sup> Exemplos de Organizações Baseadas na Fé são igrejas e grupos religiosos (OHCHR, 2015). Frisa-se que, nesse sentido, ambos os Estados são laicos e garantem liberdade religiosa para sua população.

<sup>7</sup> Indígenas, minorias e comunidades rurais são alguns exemplos de Organizações Baseadas na Comunidade (OHCHR, 2015).

<sup>8</sup> Uma explicação muito básica de sociedade civil é: "o espaço da associação humana sem coação e também o conjunto de redes relacionais [...] que preenchem esse espaço" (LINDBLUM, 2005, p. 15).

Dessa forma, as organizações de mulheres podem ser tanto ONGs, associações ou OSCs. Sua definição corresponde a de grupos de interesse formal que, geralmente, exercem pressão a nível nacional e não a nível internacional. Para se caracterizar como tal é necessário que “operem na esfera pública, formulem políticas, demandem mudanças e façam *lobby*<sup>9</sup> para uma maior representação feminina nas posições de tomada de decisão” (STEADY, 2006, p. 2, tradução livre). Embora a nomenclatura seja organizações *de mulheres*, não se pode afirmar que a composição de todas elas seja exclusiva de mulheres. Isso depende dos arranjos internos e das combinações prévias. Outra crítica realizada com frequência é que, apesar de clamar por mudanças, uma parte considerável das organizações de mulheres no continente africano mantém as estruturas institucionais similares ou iguais a das organizações compostas majoritariamente por homens (STEADY, 2006). Tripp (2005) rebate tais argumentos afirmando que a existência de organizações mistas favorece o debate e as visões plurais e que a estrutura delas depende de suas necessidades e propriedades.

Burns, Schlozman e Verba (2001) percebem as organizações de mulheres como uma alternativa a pouca participação formal na política por parte das mulheres. A inserção das mulheres nesse meio seria uma das prioridades. Ainda de acordo com as autoras “essas organizações figuram especialmente importantes na compreensão da atividade cívica das mulheres” (BURNS; SCHLOZMAN; VERBA, 2001, p. 73, tradução livre). Assim, a ideia de organizações de mulheres enquanto atores – transnacionais – é que elas sofrem constrangimentos por parte do Estado, mas que também possuem potencialidades para moldar o comportamento estatal. Ou seja, há uma influência mútua entre os Estados e os atores não-estatais, e não necessariamente uma competição. Risse-Kappen (1995) entende que os atores transnacionais precisam dos Estados para que seu impacto seja percebido e tenham cumpridos seus objetivos.

Dessa forma, conforme Steady (2006), essas organizações são espaços autônomos que são coagidos pelas OIs, pelos Estados e por

---

<sup>9</sup> *Lobbying* ou *lobby* é o ato de tentar influenciar as decisões tomadas principalmente por oficiais dos Governos, geralmente legisladores ou membros de agências reguladoras. *Lobbying* também significa persuadir alguém com mais poder de decisão que você, em uma situação particular, a agir em favor de uma causa que você apoia. É realizado de diferentes maneiras por grupos organizados, indivíduos, setor privado, corporações ou grupos de interesse (CEWIGO, 2014b).

outros atores, contudo, também são capazes de coagi-los, mesmo que em menor grau, devido à estrutura patriarcal da sociedade. O principal objetivo delas, assim como de outros atores não-estatais, é fazer com que os interesses e os direitos dos excluídos das discussões sejam notados e considerados no momento das tomadas de decisões políticas (DEVETAK; HIGGOTT, 1999). Ademais, outros fatores externos também são capazes de influenciar as sociedades africanas e, conseqüentemente, a atuação das organizações de mulheres no continente:

[...] influências externas e fatores macro históricos, com conseqüências positivas e negativas, deixaram sua marca nas sociedades africanas. Os fatores negativos incluem o legado de domínio colonial, cujo fio condutor foi o autoritarismo, a brutalidade e o racismo estrutural. Nos tempos modernos, o colonialismo continua por meio da globalização corporativa, fator que reforça o subdesenvolvimento de África e que pode alimentar guerras. As influências externas positivas incluem a promoção de um consenso global para os valores democráticos. Outra é a oposição às injustiças da economia política global por parte de movimentos sociais transnacionais, muitos dos quais incluem as mulheres africanas.

Algumas das experiências de associações de mulheres africanas influenciaram a agenda internacional da igualdade, do desenvolvimento, da paz e dos direitos humanos. Elas têm contribuído para o movimento das mulheres internacionais, expandindo o alcance do processo de desenvolvimento e de descolonização, e da promoção de valores democráticos que vão além da igualdade de gênero (STEADY, 2006, p. 3, tradução livre).

Em África, as organizações de mulheres começaram a surgir durante e logo após os movimentos de independência. No entanto, somente no final da década de 1980 e durante os anos 1990 que se tornaram autônomas, não necessitando mais financiamento estatal nem de outras fontes que iam contra seus princípios. Com isso foi possível fundar organizações e alianças além das divisões étnicas, raciais,

religiosas, de clãs e de gerações. A autonomia também permitiu a criação de suas próprias agendas, cada vez mais politizadas, que intencionavam revisar leis fundamentais, estruturas e práticas que as constrangiam.

Apenas a partir da década de 1990 que as organizações de mulheres começaram a tratar de temas como a violência doméstica, a mutilação genital feminina e o estupro. Todavia, segundo Tripp (2005, p. 98, tradução livre), “os constrangimentos culturais e políticos estão longe de acabar, e autonomia associativa está constantemente sob ameaça”. Entre estes constrangimentos políticos está o de participar ativamente da formulação e implementação de políticas públicas que digam respeito diretamente às mulheres, como as apresentadas anteriormente.

Sendo assim, as organizações de mulheres e os outros atores apresentados e classificados são tão essenciais quanto os governos nacionais no processo supracitado. A compreensão dos interesses delas e sua categorização auxiliam no esclarecimento dos termos e conceitos presentes na hipótese e no decorrer de todo o trabalho, inclusive na própria Resolução 1325 e nas posteriores da agenda mulheres, paz e segurança.

### *Considerações parciais*

Sendo o Feminismo a base teórica deste estudo, foi essencial introduzi-lo, assim como explicar as suas ramificações que contribuirão para responder o problema de pesquisa e, logo, alcançar o objetivo geral. As Feministas radicais pensam que, apesar das diversidades entre as mulheres de todo o mundo, como etnia, classe social, religião, cor da pele, entre outras, o patriarcado é o fator que as oprime em primeira instância. E, dessa maneira, afeta a todas, mesmo que em medidas diferentes. É a partir dessa ideia que surge o ideal de irmandade global, uma forma de demonstrar que cada mulher sofre com as pressões e opressões do patriarcado diariamente.

Como crítica a essa corrente do Feminismo estão as Feministas pós-coloniais. Elas, por sua vez, advogam que, por não estarem sujeitas as mesmas interseccionalidades, as mulheres percebem e sentem os efeitos desse patriarcado de maneiras distintas. Assim, é necessário analisa-las separadamente, considerando todos os aspectos possíveis, inclusive questões econômicas, sociais, regionais e temporais. No continente africano, por exemplo, as experiências relacionadas ao

gênero foram variadas, convergindo em alguns fatores, como o *status* inferior das mulheres e o combate ao colonialismo.

O Feminismo das RI, por sua vez, se aproxima dos ideais dessas Feministas, especialmente quando considera que as relações de gênero são relações de poder e, portanto, de dominação. Sendo o homem mais poderoso, de acordo com o patriarcado, a guerra é associada a ele e a paz às mulheres. Dessa forma, a militarização tende a prejudicá-las, servindo a favor da estrutura patriarcal. Estrutura essa que as Feministas das três correntes citadas consideram reproduzir dicotomias como o público e o privado. Com isso, há naturalização dos papéis que devem ser femininos, cuidar da casa e dos filhos, e masculinos, prover o sustento para a família.

As abordagens Feministas contribuem para a compreensão acerca da existência e influência do patriarcado em diversos momentos e no mundo todo. Especificamente no continente africano, o Feminismo pós-colonial demonstrou que o patriarcado já existia antes mesmo do colonialismo. No entanto, neste período foram introduzidas novas práticas que tenderam a piorar a situação das mulheres. Além disso, para pôr fim ao período colonial houve diversas guerras de libertação, nas quais ou as mulheres participaram ou organizaram movimentos de resistência. Diferente do que se esperava, a retirada física dos europeus da África não significou rompimento no contato ou esquecimento das décadas de presença deles e, muito menos, alteração nas relações de gênero ou nas condições das mulheres. A falta participação das mulheres na política e à SGBV permaneceram presentes na vida delas.

A forma encontrada foi se unirem em grupos que logo se tornaram organizações e encontrarem maneiras de serem escutadas e, posteriormente, terem suas demandas atendidas. Para Mikell (1997) tal oportunidade só surgiu quando começaram a haver mobilizações de OIs e ONGs internacionais que atentassem para esse tema. A partir disso, nas últimas décadas novos temas e agendas emergiram, entre eles o do gênero. Com isso, diversos Documentos internacionais começaram a ser redigidos e incorporados pelos Estados.

Contudo, na prática nem sempre há reflexo desses Documentos nacionalmente, especialmente pela dicotomia entre a formulação e a implementação das políticas públicas feministas deles decorrentes. Ademais, quando são implantadas, tais políticas por vezes apenas reiteram padrões, lembrando que a representação feminina não é equivalente à participação delas. Ou seja, não bastam leis que imponham cotas se as mulheres que estiverem na política não sejam porta-vozes das demandas e necessidades das demais.

Com a intenção de verificar e monitorar esse processo de implementação das políticas públicas e analisar sua eficiência, diversas organizações de mulheres se engajaram. Para facilitar seu trabalho, se uniram em coalizações, redes e incentivaram a formação de outras ONGs, associações, OBFs e OBCs para complementar e auxiliar sua atuação. No entanto, como a própria ideia de que esses atores da sociedade civil refletem o patriarcado e, logo a conservadorismo e a falta de democracia, há vários constrangimentos enfrentados por essas organizações. Eles se manifestam de maneiras diferentes, dependendo da época e do lugar. Para compreender as particularidades dos países estudados, no próximo Capítulo serão abordados diversos dos conceitos já explicados, aprofundando-os nos contextos específicos de Uganda e do Burundi.

## 2 INTERSECÇÃO ENTRE GÊNERO E ÁFRICA

### *Considerações preliminares*

O objetivo deste Capítulo é apresentar o histórico das relações de gênero em Uganda e no Burundi. Assim será possível contextualizar a intervenção/influência internacional e o surgimento de organizações de mulheres nos países estudados. Essa análise auxiliará a compreender como a existência de conflito armado nesses Estados gerou um ambiente propício para o engajamento de Organizações Internacionais e organizações de mulheres em busca da paz e segurança. Além disso, esse Capítulo estabelece uma base para os posteriores, explicando brevemente a atual situação política e das mulheres em Uganda e no Burundi.

Para tanto, ele está dividido em duas seções, a primeira sobre Uganda e a segunda sobre o Burundi. Ambas abordam as principais características dos países, a influência da colonização, o contexto recente e o tratamento conferido às mulheres e às questões de gênero. A opção por tratar dos países separadamente evidencia as especificidades das culturas e tradições presentes nestes territórios, desmistificando a ideia de uma só África, com características e metas iguais. Procurou-se também demonstrar como os conceitos e fundamentos dos Feminismos introduzidos no primeiro Capítulo também fazem sentido na conjuntura específica desses dois países.

A partir dessas considerações espera-se entender melhor sobre a história desses Estados, suas culturas, tradições e como elas afetam mulheres e homens de maneiras diferentes. Definir os mitos e realidades sobre as alterações que o colonialismo trouxe nas relações de gênero contribui até mesmo para notar os reflexos desse período para as políticas públicas formuladas atualmente. Ademais, a possível confirmação da existência de práticas perpetuadas ao longo do tempo, como a falta de participação das mulheres nas tomadas de decisão e a violência sexual, colaboram para a confirmação da hipótese de trabalho.

### 2.1 A EXPERIÊNCIA UGANDESA QUANTO AO GÊNERO

Uganda é um país no leste africano com uma grande diversidade cultural, que inclui 19 grupos étnicos principais<sup>10</sup>. O Reino de Buganda

---

<sup>10</sup> Os grupos étnicos nativos podem ser separados em quatro grandes categorias: Bantu (Baganda, Banyankole, Basoga, Bakiga, Banyarwanda, Bagisu, Batoro,

dominou a economia, a sociedade, a política e a cultura daquela região até o século XVIII. Devido à influência do reinado, os colonizadores britânicos optaram por governar por meio deste e incentivavam a opressão para com os demais grupos. Ou seja, a administração da colônia foi concedida ao Reino de Buganda<sup>11</sup>, que tinha o dever de garantir que os demais povos se submetessem às regras impostas pelos britânicos. De acordo com Otiso (2006), foi dessa maneira que a instabilidade política pós-colonial se instalou.

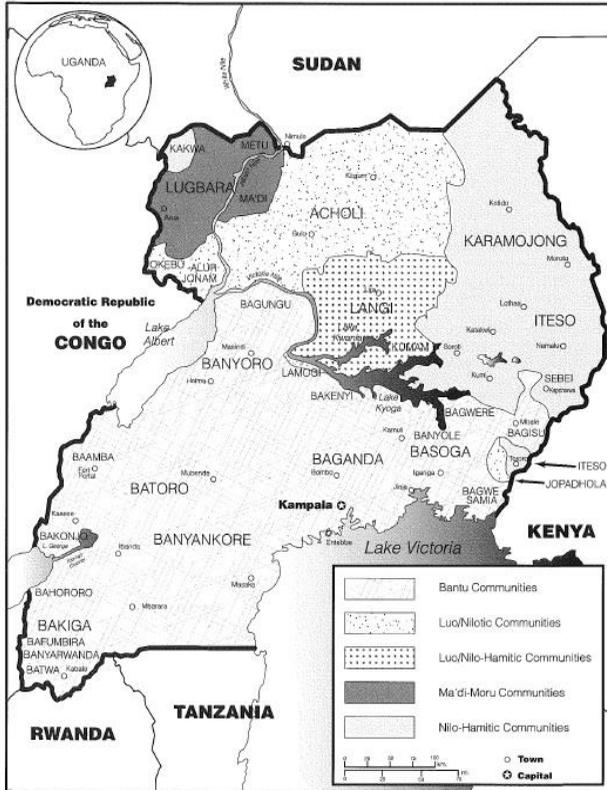
As políticas coloniais britânicas tentaram, a qualquer custo, colocar sob um mesmo comando todas essas etnias, que apesar de possuírem algumas características em comum, tinham grandes incompatibilidades. Rubongoya (2007) argumenta que as sociedades apresentadas no Mapa 1 apenas coexistiam antes da colonização e não se integravam nem se identificavam politicamente. Tampouco tinham um sistema social ou econômico unificado para perseguir um único objetivo.

---

Banyoro, Bagwere e Bakonjo); Nilotes (Langi, Alur, Acholi e Jopadhola); Nilo-Hamites (Karamojong e Iteso<sup>10</sup>); e Mad'di-Moru ou Sudanic (Lugbara e Kakwa). A divisão do território por esses grupos se dá conforme a Mapa 1. Há diferenças significativas entre eles, incluindo a produção de alimentos: os Bantus são agricultores sedentários, já os Nilo-Hamites pastores nômades de gado e cabra, os Nilotes são tanto agricultores quanto pastores, por sua vez os Sudanic além de cultivar a terra também criam porcos e galinhas (MAMDANI, 1976; OTISO, 2006).

<sup>11</sup> O reino se chamava Buganda, mas o grupo étnico é o Baganda e a língua falada por eles é o Luganda.

Mapa 1 – Uganda segundo divisão por grupos étnicos



Fonte: Utunnu (2002) baseado em Baker (2001).

Antes da colonização, o modo como as comunidades se organizavam os reinados se distinguia, alguns como uma maior burocracia, outros com descentralização da tomada de decisões. Duas coisas praticamente todas as comunidades convergiam: patriarcado e o clã como base da organização social e política. Assim, a coesão social dentro dos grupos se dá por meio de rituais e regras sociais. Mamdani (1976) esclarece essa busca por uma unidade mínima dentro de um clã e a divisão social do trabalho existente, mesmo que mínima:

A pequena divisão do trabalho que existia ocorreu dentro da unidade de produção, a casa. Entre os pastores, qualquer cultivo possível tornou-se

responsabilidade das mulheres e dos homens idosos, os únicos moradores permanentes dos principais assentamentos, enquanto os homens são cuidavam da pastagem e da proteção dos rebanhos. Entre os agricultores, era dever dos homens fazer o trabalho pesado de limpar as novas terras, cuidar das vacas, e fazer tecidos de cascas ou folhas. Os jovens defendiam a tribo, e as mulheres foram responsáveis para o crescimento das plantações (MAMDANI, 1976, p. 21-22, tradução livre).

Dessa maneira, as relações de gênero em Uganda eram, antes da colonização, definidas pela capacidade física de realizar as atividades. Inclusive, independente do gênero, as lideranças das tribos eram aquelas que tinham mais idade. O poder político e social costumava ser exercido por um Conselho de anciãos, estabelecendo uma relação de *status* e não de classe social ou gênero. Apesar dessa divisão do trabalho, havia uma determinada equidade entre homens e mulheres nas sociedades tradicionais ugandesas. Conforme argumenta Dosekun (2007, p. 43), “porque a África tem algumas das civilizações mais antigas do mundo, tem os patriarcados mais antigos e, portanto, as mais antigas tradições de resistência ao patriarcado”. Apesar disso, quando as mulheres se sentiam inferiores por algum motivo, tendiam a resistir e, geralmente, suas demandas eram atendidas, pelo menos em Uganda. O que não acontecia durante o período do colonialismo naquele continente, uma vez que a resistência feminina era duramente reprimida.

A descendência é patrilinear, ou seja, a linhagem da família a ser perpetuada é a do pai. A sociedade ugandesa também é patriarcal, onde os homens têm privilégios e acesso a mais recursos socioeconômicos que as mulheres. O sistema social de todas as tribos ugandesas é baseado no clã, portanto, não raro que as crianças ao nascer herdem o sobrenome do chefe do clã e não de seu pai biológico. Além disso, em todos os grupos étnicos do território ugandês, a união entre um homem e uma mulher confere a ambos alto *status* social. Sendo casada, a mulher fica sujeita às vontades do marido, aclamado como seu dono, e deve obediência a ele assim como devia a seu próprio pai antes do matrimônio (TRIPP, 2000).

A instituição casamento sofreu várias alterações ao longo dos anos. Conforme já apresentado no Capítulo 1, os colonizadores e seus ideais cristãos impuseram o fim da poligamia, prática aceita, e até incentivada – pelo fato de haver mais mulheres que homens –, pelas

comunidades ugandesas somente pelos homens. Ademais, o HIV/AIDS também contribuiu para a mudança de comportamento, uma vez que quando a poligamia é adotada, há mais chances de o vírus de proliferar, já que caso um homem seja infectado pode espalhá-lo para todas suas esposas. E a quantidade delas depende unicamente de quantas ele é capaz de prover. Ou seja, enquanto os muçulmanos permitem no máximo quatro mulheres para cada homem, a tradição ugandesa diz que o homem pode ter quantas mulheres ele puder alimentar. Com o declínio da agricultura familiar e as mudanças nas práticas no campo, cada vez ficou mais difícil para que os homens conseguissem sustentar uma grande família, desincentivando a poligamia (OTISO, 2006).

O divórcio era algo possível entre os Bakiga e os Baganda, mas proibido na maioria dos demais grupos étnicos. O contato com o Ocidente trouxe mudanças culturais e socioeconômicas que fizeram com que várias práticas europeias de casamento fossem incorporadas. Atualmente, a monogamia é a regra e o divórcio é bastante comum em casos de infidelidade da mulher e/ou abuso físico por parte do homem. Segundo Otiso (2006), por ser uma sociedade patriarcal, a infidelidade do marido nunca foi e ainda não é vista como suficiente para acabar com um casamento. Apenas entre os Baganda a mulher tem direito a terra, sendo assim, em todos os outros grupos étnicos, a mulher precisa se casar para ter direito a herança. A poligamia ainda é praticada principalmente entre os muçulmanos, terceira maior religião de Uganda, correspondente a 13,7% da população, apenas atrás dos protestantes (32%) e dos católicos romanos (39,3%). Já 11,1% dos ugandeses são evangélicos (senso de 2014 – UBOS, 2016).

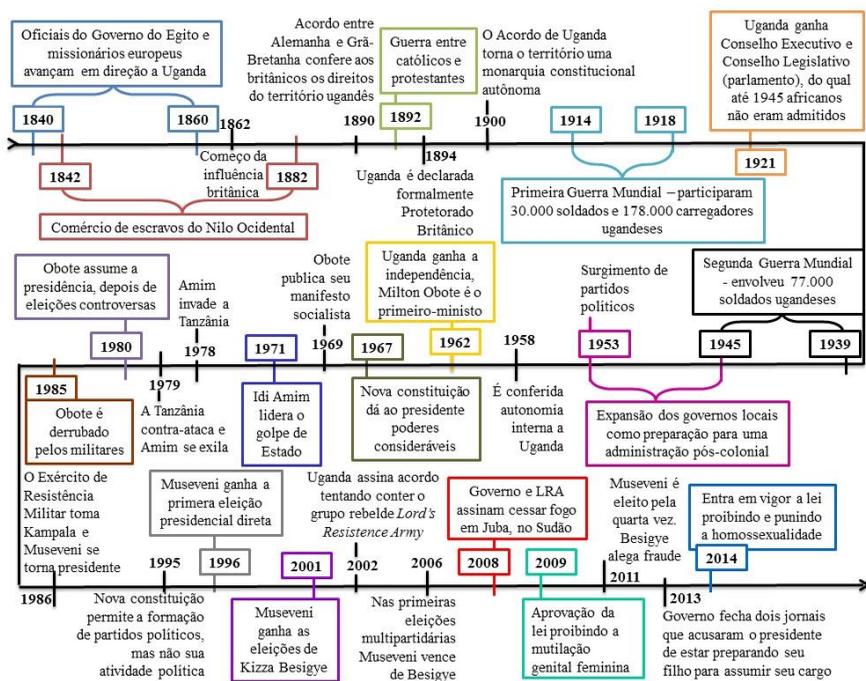
Dessa forma, Mamdani (1976) acredita que a partir da colonização a desigualdade de gênero aumentou, cabendo à mulher o âmbito doméstico, que inclui cuidados com a família e com a casa, principalmente no que diz respeito à produção e à preparação da comida. A dita “modernidade” que os europeus trouxeram a Uganda também carregou inúmeras desvantagens para as mulheres, entre as quais a dificuldade de acesso à educação e às fontes produtivas, como terra, emprego e renda. Nesse sentido, Dosekun (2007) relembra que a volta às tradições pré-coloniais poderiam trazer consigo relações de gênero mais igualitárias.

Pode-se dizer, portanto, que a cultura ugandesa de fato tem vários aspectos que prejudicam os direitos das mulheres, as minimizam e as colocam em posição de vítimas, retirando-lhe a agência. A colonização, contudo, também foi responsável, pelo menos em parte,

pela modificação nos costumes e tradições dos ugandeses, que refletiram diretamente nas relações de gênero naquele território (OTISO, 2006).

Assim, o que o Feminismo pós-colonial argumenta sobre as relações de gênero em África, de maneira geral, em Uganda aconteceu de maneira bastante similar. O contato com os europeus, as religiões católica e protestante e a escravidão moldaram os novos arranjos sociais, econômicos e culturais que culminaram na Uganda de hoje. A guerra de independência do país, o sistema político do país, sua participação nas OIs e as leis que vêm sendo aprovadas recentemente são fatos essenciais para compreender o ativismo e as limitações no que diz respeito à igualdade de gênero hoje em dia no país. Desse modo, o Esquema 2 mostra o resumo dos principais fatos políticos de Uganda de 1840 a 2014.

Esquema 2 – Cronologia da história de Uganda de 1840 a 2014



Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações de Otiso (2006) e BBC (2015).

Sendo assim, de acordo com o Esquema 2, Uganda se tornou um Estado independente em 9 de outubro de 1962 da Grã-Bretanha. Nesse período, de acordo com Mamdani (1976), havia uma forte divisão norte-sul no país. Enquanto o sul, representado pelos Baganda, tinha desfrutado da confiança britânica, prosperidade e boas condições de saúde e educação; o norte, especialmente a região Acholi e Iteso estava cada vez mais empobrecida. Apesar disso e da instabilidade política vigente, Uganda ainda era vista como sendo uma das maiores potências econômicas de todo o continente africano.

Logo após a independência se formaram quatro partidos políticos: *Uganda People Congress* (UPC), *Conservative Party*, *Democratic Party* (DP) e *Kabaka Yekka*<sup>12</sup> (KY). Todavia, esses partidos não refletiram uma identidade, um interesse nacional e sim continuaram perpetuando separações étnicas, regionais e religiosas. O UPC era apoiado pelo norte e o KY pelos Baganda, assim como o DP. Hoje em dia, além dos quatro partidos já citados, também há mais nove: *Forum for Democratic Change* (FDC), *Justice Forum* (JEEMA), *National Resistance Movement* (NRM), *People's Development Party* (PDP), *People's Progressive Party* (PPP), *Social Democratic Party* (SDP), *Uganda Federal Alliance* (UFA), *Uganda National Congress* (UNC), *Uganda Patriotic Movement* (UPM). O atual presidente de Uganda, Yoweri Kaguta Museveni, é do UPC e seu principal adversário, Kizza Besigye é do FDC. As únicas eleições multipartidárias da história de Uganda são as de 2006 e as de 2011<sup>13</sup>.

Conforme Buckley-Zistel (2008), a aliança entre UPC e KY foi a que assumiu o país no primeiro mandato do país independente, sendo Milton Obote (UPC) o primeiro-ministro e *Kabaka* Mutesa (KY) o presidente. Depois de desentendimentos entre esses partidos, a nova Constituição, que entrou em vigor em 1967 (Esquema 2), eliminou o poder formal e a autonomia dos reinados ugandeses e conferiu mais competências ao presidente. Em 1971, o golpe de Estado liderado por Idi Amim contra Milton Obote só foi possível devido às disputas étnicas do norte. Durante todo período que Amim governou, de 1971 a 1979, as organizações de mulheres foram banidas do território ugandês (KEWIGA, 2003).

---

<sup>12</sup> *Yekka* significa “único” em Luganda, a língua falada pelos Baganda. *Kabaka* é o diminutivo de *King of Kingdom of Buganda*. Ou seja, *Kabaka Yekka* quer dizer “único rei do reinado de Buganda” (BUCKLEY-ZISTEL, 2008).

<sup>13</sup> As próximas eleições estão previstas para setembro de 2016.

Depois de alguns governos transitórios, em 1980 aconteceu outro golpe militar. Contudo, no mesmo ano já houve eleições gerais, nas quais participaram os dois maiores partidos, UPC e DC, além de CP e UPM. Obote venceu, apesar de todos seus adversários o acusarem de fraudar as eleições. Com isso, Museveni fundou o UPM e seu braço armado, o *National Resistance Movement* (NRM). Essa guerrilha iniciou um conflito na região central de Luwero, conhecida como Triângulo de Luwero. Nessa insurgência, os Kuman<sup>14</sup>, Teso, Acholi e Langi lutaram lado a lado no *Uganda National Liberation Army* (UNLA) de Obote contra o NRM de Museveni, que incluía principalmente as tribos do sul. Obote enfrentou muitas tensões em seu exército por ser denunciado beneficiando seu grupo étnico, os Langi. Dessa forma, os desgastes internos favoreceram um novo golpe militar, que ocorreu em 1985, no entanto logo deu lugar a um Conselho militar (ANNAN et al., 2011).

A instabilidade desse Governo levou a assinatura do Acordo de Paz de Nairóbi com o NRM. Ignorando esse acordo, em janeiro de 1986 Museveni invadiu a capital Kampala e o NRM assumiu o poder. De acordo com Rubongoya (2007), reformas constitucionais combinadas com uma primeira tentativa de incorporar as mulheres e outros grupos marginalizados no sistema político, conferiram mais legitimidade ao presidente. O NRM pretendia demonstrar que estava buscando estabelecer uma democracia no país. Para tanto, a combinação entre as pretensões internas e as pressões externas para que os países africanos, em geral, fossem justos, democráticos e respeitassem os direitos humanos, resultou em uma maior integração das mulheres na reconstrução e desenvolvimento nacional (MIKELL, 1997).

Apesar dos esforços de Museveni, algumas questões ainda preocupavam os ugandeses e a comunidade internacional, como a insurgência no norte. O desarmamento dos ex-combatentes e das milícias, que afetou diretamente os Kuman e os Teso, junto com a reorganização do setor público, causando demissões em massa, também diminuiu a popularidade de Museveni. Essas duas etnias entenderam as ações do governo como uma maneira de puni-los por terem participado do Triângulo de Luwero como adversários do atual governante (RUBONGOYA, 2008).

Conforme Buckley-Zistel (2008), o presidente garantiu que a ideia era apenas unificar o país, contudo o argumento não adiantou e as regiões de Teso e Acholi entraram em guerra contra Museveni. A origem dos principais grupos opositores e a região na qual

---

<sup>14</sup> Grupo étnico minoritário da região de Iteso, no norte de Uganda.

atuaram/atuam está ilustrada no Esquema 3. O exército que Museveni estava formando, contudo, era muito superior tecnicamente e em números ao dos rebeldes. Atualmente um dos grupos ativos que ainda oferece perigo ao governo é o *Lord's Resistance Army* (LRA)<sup>15</sup>, comandado por Joseph Kony<sup>16</sup>.

Dentre os outros grupos que fazem oposição ao presidente estão o *Uganda People's Army* (UPA) e o *National Army for the Libetration of Uganda* (NALU), ambos existem desde 1986. Conforme apontado no Esquema 3, o *Uganda People's Democratic Army* (UPDA), formado por um grupo de soldados do UNLA reunidos no Sudão; e o *West Nile Bank Front* (WNBFB), resultante de rebeldes pró-Amim, também existia desde 1896. Já o *Allied Democratic Front* (ADF) é opositor de Museveni desde 1985 e atua principalmente na região ocidental de Uganda<sup>17</sup> (OTUNNU, 2002). Embora esteja em fase de reagrupamento, permanece desafiando os governos de Uganda e da RDC (IRIN, 2013).

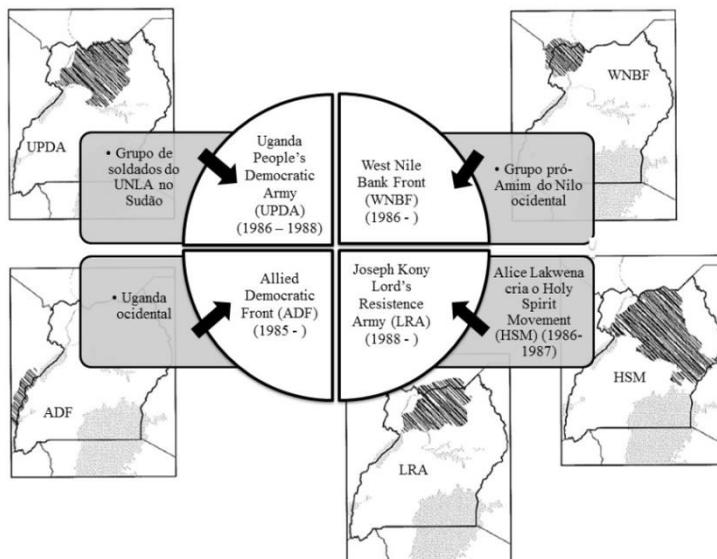
---

<sup>15</sup> O LRA é um dos grupos remanescentes do *Holy Spirit Movement*, fundado por Alice Auma, que dizia ter recebido um sinal do espírito Lakwena para que ela auxiliasse na missão de retirar Uganda do comando de Museveni. Alice era da etnia Acholi, que habita o norte do país. Depois de perder diversas batalhas, ela deixou Uganda sendo acusada pelos seus seguidores de ser uma bruxa que utilizava os espíritos de maneira equivocada. Morreu aos 60 anos em 17 de janeiro de 2007 de HIV/AIDS em um campo de refugiados no Quênia. A própria Alice se afastou de Joseph Kony, atual líder do LRA, pois acreditava que os espíritos não queriam que civis e prisioneiros de guerra fossem mortos (RUBONGOYA, 2007).

<sup>16</sup> Os Acholi em geral, percebendo os efeitos devastadores da guerra, já não dão mais suporte ao LRA (BUCKLEY-ZISTEL, 20008).

<sup>17</sup> O ADF, no entanto expandiu sua atuação para a República Democrática do Congo (RDC), onde age desde meados de 2010. Tal grupo foi incluído na lista dos Estados Unidos de organizações terroristas em 2001 (IRIN, 2013).

### Esquema 3 – Grupos opositores ao governo de Museveni desde 1986



Fonte: Elaborado pela autora com base em Buckley-Zistel (2008) e Otunnu (2002).

Durante esse período de guerra civil, o processo de militarização, tanto dos rebeldes quanto do governo se intensificou. As consequências dessa época perduram até hoje e são notadas nas ruas com facilidade. A quantidade de soldados ainda é significativa. Enloe (2014) fornece uma boa definição da militarização e de sua persistência:

A militarização é um processo de cadeia múltipla pela qual as raízes do militarismo são movidas profundamente para baixo do solo da sociedade – ou de uma organização não-governamental, um departamento do governo, um grupo étnico ou uma agência internacional. Não há nada automático ou inevitável no processo de militarização. [...] Isso também, no entanto, pode ser impulsionado após anos de aparente estagnação. A maioria dos processos de militarização ocorre durante o erroneamente chamado “tempo de paz”.

A militarização persistente em uma sociedade pós-guerra serve para consolidar o privilégio

masculino tanto na vida privada quanto na pública (ENLOE, 2014, p. 7, tradução livre).

A militarização também foi reforçada com o advento de uma operação de paz no país. Dessa forma, cabe recordar que, ainda em 22 de junho de 1993 o CSNU aprovou a Resolução 846, que criou a *United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda* (UNOMUR). Durante o período sangrento em Ruanda, que culminou com o genocídio em meados de 1994, a fronteira com Uganda teve de ser monitorada. Contudo, com os avanços nas negociações, a UNOMUR foi encerrada em 21 de setembro de 1994 (UNITED NATIONS, 2003). Inicialmente, o CSNU estabeleceu que:

[...] UNOMUR deve monitorar a fronteira de Uganda/Ruanda para verificar que nenhuma assistência militar alcance Ruanda, com o foco sendo principalmente a respeito do trânsito ou transporte, por estradas ou trilhas que poderiam acomodar veículos, de armas letais e munições através da fronteira, assim como qualquer outro material que poderia ter uso militar [...] (UN SECURITY COUNCIL, 1993, p. 2, tradução livre).

A história contada dessa maneira, como nos livros didáticos, esconde os sentimentos e as inseguranças vivenciadas por suas personagens, especialmente as mulheres. Segundo o *Ministry of Gender, Labour and Social Development* (2011), os conflitos mencionados resultaram em centenas de milhares de mortes, mais de 60 mil crianças raptadas e dois milhões de deslocados internos. Os estupros, por sua vez, considerados como arma de guerra, portanto, eram tão frequentes que não há estatísticas mais precisas a esse respeito. Para Enloe (2000), é importante diferenciar as formas de estupro militarizado: uma delas é aquela na qual os soldados se sentem motivados, por diversas razões, a cometer o estupro; a outra é quando há ordens expressas dos comandantes militares para que seus subordinados estuprem. O segundo caso, de acordo com a autora, é incentivado principalmente contra mulheres inimigas, ou seja, as de uma raça, etnia, religião ou afiliação política diferente. Assim, de certa forma, o estupro estaria justificado.

Turshen (2000) recorda que outra arma de guerra bastante utilizada tanto por rebeldes quanto pelo próprio Governo era a contaminação de mulheres e meninas com o vírus do HIV/AIDS. Dessa

forma, o tratamento da mulher enquanto propriedade era a regra durante todo o período do conflito armado em Uganda. Há relatos de que sequestro e estupro de menores de idade – as mais jovens não tinham nem seis anos – tanto pelos Governos de Obote quanto de Museveni (TURSHEEN, 2000). O tratamento conferido a elas pelos grupos rebeldes não era nenhum pouco diferente. A diferença, no entanto, era que ambos os Governos procuravam desmentir essas acusações, já os rebeldes admitiam e enalteciam seus atos, demonstrando assim como uma mulher deveria ser tratada. O LRA, especialmente, costumava garantir que as meninas seriam treinadas para as atividades domésticas enquanto os meninos para lutar na guerra. A dicotomia privado *versus* público, tão enfatizada pelas Feministas, permaneceu até mesmo em tempos de guerra em Uganda.

Declarando a intenção de acabar com a guerra e, logo com esses acontecimentos, o Governo permaneceu lutando contra o LRA até o início de 2006<sup>18</sup>, e depois de dois anos de negociações, foi finalmente assinado um acordo de cessar fogo – não um acordo de paz – que melhorou as condições de vida naquela região. Desde então, há diversas iniciativas para reconstruir o norte ugandês. A guerra não acabou formalmente em Uganda, pois Joseph Kony se negou a assinar o acordo de paz, visto que estava sendo processado por crimes de guerra e violação dos direitos humanos pela Corte Criminal Internacional. Os reflexos de tanto tempo de conflito ainda são percebidos no norte e no oeste, uma vez que as atrocidades cometidas não foram poucas e há o medo constante de que o LRA volte a agir em território ugandês. Otunnu (2002, p. 13, tradução livre) relembra aquela guerra:

Mortes violentas de nosso povo nas mãos de vários grupos armados; incêndios criminosos perpetrados em escala maciça na nossa terra; estupro e violação de nossas mulheres e meninas; sequestros de nossa população jovem; recrutamento forçado de nosso povo na categoria de rebeldes; a prevalência da atmosfera geral de medo e decepção entre nosso povo; deslocamento em massa de nossa população; criação de aldeias

---

<sup>18</sup> No entanto, o grupo armado já se espalhou para a República Centro Africana, Sudão do Sul e República Democrática do Congo e lá segue utilizando suas táticas de guerra, incluindo o estupro e mutilações. Inclusive, o Governo de Uganda procura auxiliar no combate ao LRA em outros países (BUCKELY-ZISTEL, 2008).

protegidas que se tornaram terreno fértil para a desnutrição e mortes resultantes de cólera, sarampo e doenças evitáveis entre o nosso povo, e a destruição de nossas infraestruturas e contínuo declínio no crescimento socioeconômico.

Nos últimos anos o país tem se desenvolvido economicamente e suas instituições estão mais fortalecidas. Contudo, a crítica de Kane (2015, informação verbal) ao fortalecimento institucional é que não há espaço para a oposição. Além disso, permanece havendo constante violação de Direitos Humanos no que diz respeito às comunidades de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros e Intersexuais (LGBTI), especialmente com a lei de 24 de fevereiro de 2014, que proibia relações entre pessoas do mesmo sexo<sup>19</sup> (UPPC, 2014). Houve grande repercussão e ativistas e autoridades ocidentais consideraram um retrocesso no tratamento dos Direitos Humanos no país. Em 01 de agosto de 2014 a lei foi considerada inválida pela Corte Constitucional de Uganda por falta de quórum. Mais do que proibir, a lei estabelecia punições severas<sup>20</sup>, para tal prática (CLARK, 2014). Antes mesmo da aprovação, atos homossexuais eram punidos com 14 anos de prisão desde 13 de outubro de 2009 (UPPC, 2009). Apesar desses retrocessos, o Estado tem se reconstruído ultimamente, dessa forma, a próxima subseção apresentará alguns dados recentes de Uganda e como ocorrem as relações de gênero atualmente.

### **2.1.1 Uganda atualmente**

Segundo Rubongoya (2007), as eleições de 2006 já foram multipartidárias e Uganda é uma república democrática representativa presidencial. Dessa forma houve mais atenção às questões de gênero

---

<sup>19</sup> “A homossexualidade é ilegal em 38 países africanos, onde muitas leis de sodomia foram introduzidas durante o colonialismo. [...] Os legisladores em uma nação conservadora procuraram uma legislação mais rígida, dizendo que a influência do estilo de vida ocidental arriscava destruir as unidades familiares” (KARIMI; THOMPSON, 2014, s/p, tradução livre).

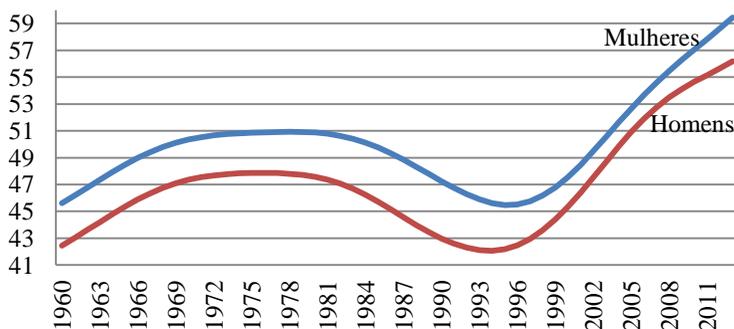
<sup>20</sup> O projeto de lei aprovado em 20 de dezembro de 2013 estabelecia a punição de pena de morte, todavia com os apelos internacionais, a punição foi suavizada para prisão perpétua em casos de “homossexualidade agravada”, como sexo com menores ou quando um dos envolvidos na relação sexual possui HIV/AIDS. O presidente Museveni inclusive declarou que homossexuais são pessoas “doentes” (KARIMI; THOMPSON, 2014).

que, em geral, não são consideradas primárias ou tão relevantes quanto assuntos como segurança nacional, economia, educação e até mesmo saúde. Ademais, os reflexos das décadas de guerra civil continuam permeando a vida das mulheres. A vulnerabilidade delas durante este período foi exacerbada, segundo Turshen (2000) e depois dele também, causando estigma em relação às mulheres que foram estupradas, contraíram HIV/AIDS ou foram feitas de escravas sexuais pelos soldados. Para ilustrar tal afirmação,

Um estudo conduzido no começo de 1997 com 36 mulheres estupradas pelos soldados do LRA ou do governo revelou que 30 foram rejeitadas pelos seus maridos ou pelos parentes deles; e três não foram expulsas, mas seus maridos não as apoiam mais e tem medo que elas estejam com o vírus do HIV (TURSHEN, 2000, p. 815).

Estes estigmas relatados permanecem na sociedade, apesar de algumas mudanças recentemente. Assim, os dados a seguir apresentam algumas das estatísticas recentes de Uganda relevantes para a pesquisa. O Gráfico 1 demonstra a expectativa de vida ao nascer de mulheres e homens ugandeses em anos desde 1960 até 2013. Nele percebe-se que no período entre 1978 e 1995 houve uma interrupção no aumento da expectativa de vida ao nascer causada pelo intenso período de guerra civil.

Gráfico 1 – Expectativa de vida ao nascer em Uganda de 1960 a 2013 (anos)



Fonte: Elaborado pela autora com base em World Bank (2016).

A expectativa de vida ao nascer dos homens costuma ser menor do que a das mulheres em todo o mundo e o recrutamento para o conflito armado ainda é visto como o maior causador dessa disparidade. Nota-se que as curvas começam a se aproximar depois de 2000, quando a intensidade do conflito já havia diminuído. Todavia o aumento da expectativa de vida não fez com que houvesse um acréscimo significativo na idade média dos ugandeses que, em 2015, ainda permanece em 59,1 anos (UNDP, 2015).

A previsão é de que em 2030 a população de Uganda seja de 63,4 milhões (UNDP, 2015). Atualmente a população total de Uganda é de 38 milhões de pessoas, sendo 50,25% é composta por mulheres em todo o período de 1960 a 2014 (WORLD BANK, 2016). A paridade entre mulheres e homens foi estável durante a história ugandesa e assim continua. Por isso a poligamia faz sentido apenas na concepção de religião e/ou patriarcado e não tem uma explicação calcada no fato de existirem mais mulheres que homens. Apesar de a taxa de fertilidade ter diminuído a partir de 1989, ainda é alta para os padrões ocidentais, 5,86 filhos em 2013 (WORLD BANK, 2016). Com isso, a desejada numerosa família foi diminuindo ao longo dos anos. Isso ocorreu principalmente por causa da introdução de métodos contraceptivos ocidentais, como o preservativo masculino e pílulas anticoncepcionais, além de campanhas de controle de natalidade realizadas por ONGs e pelo governo.

Apesar dessas iniciativas, a porcentagem da população feminina portadora de HIV/AIDS permanece crescendo, alcançando mais de 57% das mulheres com mais de 15 anos em 2014 (WORLD BANK, 2016). O reflexo dessas estatísticas é o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>21</sup>, que atingiu 0,483 em 2014, ainda considerado um país pouco desenvolvido nesse sentido (UNDP, 2015). Já o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG)<sup>22</sup>, também em 2014, é de 0,538 e Uganda ocupa a

---

<sup>21</sup> Esse índice é uma compilação de expectativa de vida ao nascer (anos), expectativa de escolaridade (anos), média de escolaridade e renda nacional bruta per capita. O resultado é de 0 a 1, sendo 1 o ideal de um país com excelente qualidade de vida (UNDP, 2015).

<sup>22</sup> O IDG é um índice composto que reflete as desigualdades entre homens e mulheres em três dimensões: saúde reprodutiva (taxa de mortalidade materna e taxa de fecundidade adolescente), empoderamento (porcentagem de assentos no Parlamento e porcentagem da população com ao menos o ensino secundário) e

posição 122 entre 178 Estados. Lembra-se que o IDG é oposto ao IDH, ou seja, quanto menor o índice, melhor a condição das mulheres no país.

O IDG, somado a outras estatísticas como de que, em 2010, 68% das mulheres casadas<sup>23</sup> experienciaram algum tipo de SGBV, sendo que 61% delas vivem na zona rural, expõem a necessidade de alterar a realidade delas. Além disso, 78% das ugandesas admitiram já ter sofrido violência doméstica (ISIS-WICCE, 2014). “Outras formas de violência sexual e baseada no gênero persistem, incluindo os casamentos precoces e forçados assim como a herança da viúva<sup>24</sup>, que ainda é praticada em algumas comunidades” (ISIS-WICCE, 2014, p. 77, tradução livre). A FGM continua sendo praticada, principalmente no leste do país.

Com essas modificações nas estatísticas de Uganda desde a independência nota-se que houve alteração significativa na vida das ugandesas e, conseqüentemente, nas relações de gênero. A própria diminuição da quantidade de filhos por mulher torna a experiência de ser ugandesa bem diferente de 20 anos atrás. Contudo, em comparação com outros países, o IDG, outras estatísticas e os reflexos do conflito armado apresentados demonstram que ainda há muitas melhoras a serem realizadas. Uma das formas de fazê-las é por meio de políticas públicas, sejam elas coercitivas, de suporte ou de construção. É por essas mudanças nas condições de vidas das mulheres que advogam as organizações estudadas. A seção a seguir abordará as relações de gênero no Burundi, em formato similar ao apresentado sobre Uganda nessa seção.

## 2.2 AS RELAÇÕES DE GÊNERO NO BURUNDI

Entre 800 e 1000 descendentes do grupo étnico Bantu, os agricultores Hutu, se estabeleceram na região onde hoje é o Burundi, no leste africano. Segundo Uvin (2009), já de 1300 até 1600 foram os pastores Tutsi, dos Nilo-Hamitic<sup>25</sup> que também povoaram aquele

---

mercado de trabalho (taxa de participação na força de trabalho). Ele varia de 0 a 1, sendo 0 o exemplo de país sem desigualdade de gênero (UNDP, 2015).

<sup>23</sup> Isso corresponde a dois terços delas.

<sup>24</sup> Prática conhecida pela viúva ser obrigada a casar com um parente do falecido marido, geralmente o irmão dele. Serve para que a mulher continue “pertencendo” a mesma família.

<sup>25</sup> Há controvérsias sobre a origem dos Tutsis, estudiosos em genética como Tishkoff et al. (2009), e em antropologia como Excoffier et al. (1987) apontam que há características e evidências que apontam que os Tutsis também se

território. Os Hutu eram e ainda são a maioria, chegando a 85% da população do país, 14% são Tutsi e apenas 1% Twa (estimativa de 2008 – CIA, 2016). Apesar de serem grupos étnicos distintos<sup>26</sup>, praticamente todos os Hutu e Twa e mais da metade dos Tutsi pertencem a uma única linhagem, a dos Barundi. Essa grande família também engloba os Ganwa<sup>27</sup>. Além disso, há uma subdivisão entre os Tutsi: Tutsi-abanyaruguru (nobres) e Tutsi-Hima (Tutsi de baixo *status* social).

A relação entre essas etnias era relativamente pacífica antes da colonização da região pelos alemães e, posteriormente, pelos belgas. Inclusive, os Tutsi e os Hutu falavam a mesma língua, praticavam a mesma religião e compartilhavam traços culturais semelhantes. No entanto, Moghalu (2005) observa que desde antes da chegada do colonizador havia certa concentração de renda e poder na mão dos Tutsi. Isso porque quando essa população nômade migrou para a região, eles gradualmente alcançaram domínio político, econômico e social sobre os Hutu. Sendo assim, os Hutus deram como garantia suas plantações e colheitas para a minoria Tutsi em troca de gado e proteção por meio de um contrato verbal chamado na língua local, o kirundi, de *ubugabire*. Essa relação era muito parecida com a feudal, de maneira que o Tutsi seria o senhor da terra, chamado de *shebuja* e o Hutu o servo, o *mugabire*<sup>28</sup>.

---

originam do povo Bantu. Essas teorias ainda demonstram que a língua falada tanto por Tutsis, quanto por Hutus e por Twas é a mesma da etnia Bantu, assim como costumes e tradições.

<sup>26</sup> Não há concordância entre os autores sobre os Hutu e os Tutsi serem grupos étnicos distintos. Schraml (2012) apresenta a tese de que por não haver diferenças entre os elementos que caracterizam etnia, como língua, cultura e aparência física, não se pode caracterizá-los como dois grupos étnicos. A própria ideia de casamento entre ambos demonstra que não havia rigidez nas separações, corroborando em parte para o argumento de uma mesma etnia que foi dividida por interesse e incentivo do colonizador. Para a autora, a noção de etnia no Burundi, assim como em Ruanda foi socialmente e historicamente construída.

<sup>27</sup> Os Ganwa podem ser considerados tanto um grupo étnico distinto como parte dos Tutsi mais nobres. O que se tem certeza é que sempre assumiram posições de destaque e de poder entre os Barundi e são membros da família real que existiu de 1680 a 1966 (TROUWBORST, 2002).

<sup>28</sup> De acordo com Gáama (1983), caso o mugabire não cumprisse com suas obrigações, o shebuja poderia pedir a devolução do gado. As condições impostas pelo shebuja eram diversas, entre elas estava que o mugabire não poderia matar nenhum gado nem deixar o território que lhe foi confiado. O

Os contratos eram feitos somente por homens, uma vez que a sociedade é patriarcal. Isso também influencia os clãs, que são subdivididos em linhagens, das quais se descende ou do avô ou do bisavô. O clã era composto por famílias e cada uma delas era presidida por um ancião. O Conselho consistia em todos os anciãos dessas famílias, que tinham autoridade para falar e tomar decisões por todos os membros de seu grupo. Cada comunidade se conglopera em uma colina, a base do sistema social do Burundi por causa da geografia do país. Esse método consiste em construir as casas ao redor de uma série de colinas no interior, geralmente isoladas ou escondidas por bananeiras. Dessa forma o grupo utiliza coletivamente as terras e pastagens próximas (EGGERS, 2006).

A poligamia favorece a formação do sistema mencionado, mantendo a família perto e aumentando a mão-de-obra, uma vez que várias esposas pressupõem vários filhos. Quanto mais herdeiros, mais *gabo*<sup>29</sup>, ou seja, mais viril, forte, habilidoso e masculino era o homem. A noção de que cabia a mulher gerar uma grande prole é corroborada pela utilização de amuletos para garantir de que a criança nasceria com saúde. Além disso, durante as cerimônias de colheita, chamadas *umuganuro* as mulheres eram homenageadas pela sua fertilidade. No entanto, era esperado que as mulheres ficassem grávidas apenas depois do casamento, caso contrário era proibida a realização da cerimônia<sup>30</sup>. O incesto não era permitido entre parentes de primeiro grau. Apesar da permissão a poligamia, a maioria dos Barundi era monogâmica, uma vez que não conseguiam sustentar grandes famílias. Albert (1964) ainda recorda que mesmo se o marido opta-se por ser poligâmico, cabia à mulher aceitar e, até mesmo, concordar, pois era completamente dependente dele<sup>31</sup>.

---

contrato geralmente passava de pai para filho. Formalmente, esse sistema só foi abolido em 1955.

<sup>29</sup> *Gabo* é uma palavra em kirundi que, com outros prefixos, pode significar marido (*umugabo*) ou chefe do exército (*intwarangabo*), sempre representando o masculino e sua coragem, o que reforça o patriarcalismo daquela sociedade (EGGERS, 2006).

<sup>30</sup> Havia outros impedimentos para o casamento, como: duas pessoas de classe social ou econômica muito diferentes; briga entre as famílias; uma das famílias com má reputação. Questões físicas também podiam fazer com que o casamento não ocorresse ou fosse dissolvido, desde sífilis, tuberculose, lepra, até impotência sexual do homem (EGGERS, 2006).

<sup>31</sup> No entanto, o casamento só podia acontecer quando ambos já estivessem na puberdade, geralmente entre os 13 e 15 anos. No caso das meninas, elas tinham

O divórcio não era muito comum e só acontecia quando a esposa denunciava o marido ou abandonava o lar. E mesmo assim, devido aos laços estabelecidos entre as famílias, sempre havia a tentativa de reconciliação. Em algumas situações específicas o casal concordava em pôr fim ao casamento. No caso de falha da mulher, como esterilidade, doença incurável, adultério, preguiça, recusa de manter relações conjugais e uso de feitiços contra o marido, sua família ou seu gado. Os problemas relacionados ao homem consistiam em alimentar insuficientemente sua mulher, insultá-la publicamente (adultério masculino não era considerado insulto, até mesmo pela prática da poligamia), doença incurável ou contagiosa e impotência sexual. Caso tivessem prole no momento do divórcio, as crianças ficavam com a mãe, que recebia compensação financeira, até atingirem a puberdade, quando passavam a fazer parte do clã do pai (EGGERS, 2006).

A situação das mulheres antes da colonização também implicava na ausência dos espaços públicos e de um esperado comportamento. A mulher ideal era fértil e modesta, além de ser treinada para se manter em silêncio e serem ótimas ouvintes. Albert (1964) reconhece que as mulheres tinham capacidade de tomar decisões, só não podiam fazer isso em público. Apesar dos homens gostarem que suas esposas cuidassem dos negócios, barganhassem e administrassem a propriedade quanto eles viajavam, tradicionalmente elas tinham pouca autoridade. “Algumas mulheres da classe alta eram conhecidos historicamente por ter conquistado considerável riqueza e autoridade de forma independente, mas isso era muito raro em uma sociedade em que os homens monopolizaram o direito de herança de terra e gado” (EGGERS, 2006, p. 162).

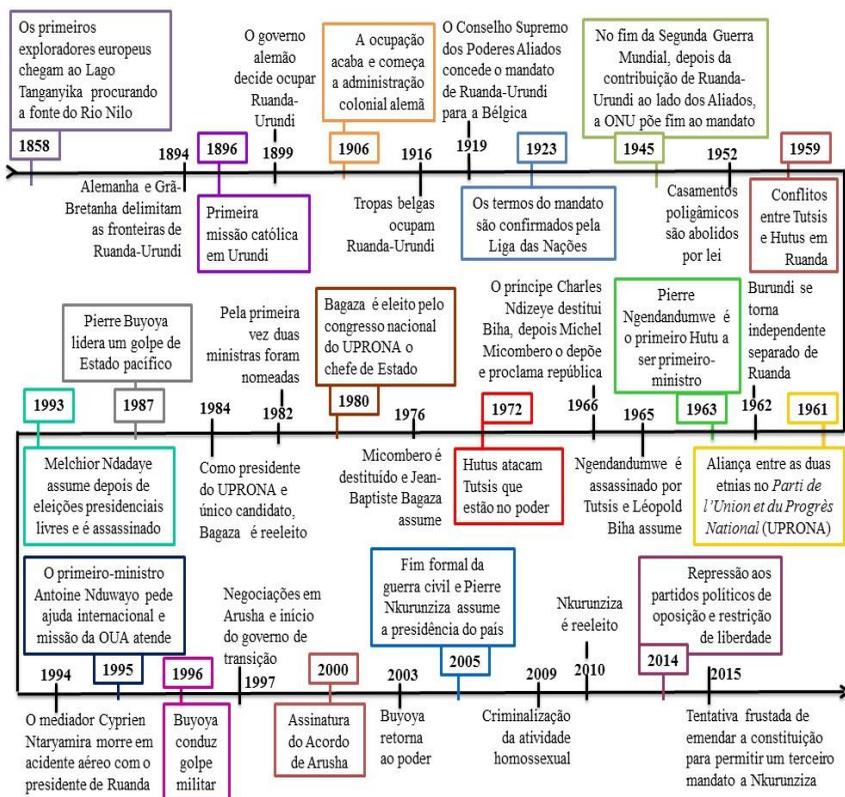
As mudanças nas instituições tradicionais dos Barundi e das demais linhagens iniciaram em 1858, quando houve o primeiro contato

---

de ter seios desenvolvidos, pelos pubianos e menstruação regular. Presentes como cerveja, gado e dinheiro envolviam a instituição do casamento. O noivo pagava para a família da noiva o dote, também chamado de preço do noivado/matrimônio, seja em dinheiro ou em bens, especialmente gado. O preço a ser pago variava de acordo com a classe social das partes envolvidas. Uma princesa, por exemplo, valia mais de 15 vacas; já uma Tutsi que não pertencia à realeza valia uma vaca prenha e um bezerro; e por um Hutu era pago uma vaca ou dois touros. Em contrapartida, no Burundi pré-colonial, os pais da noiva também deveriam oferecer presentes para a nova morada do casal. Ademais, o vínculo entre a família da noiva e do noivo tinha de ser fortalecido periodicamente, com dinheiro ou presentes (EGGERS, 2006).

entre europeus e as populações locais, conforme Esquema 4. Os exploradores eram os britânicos Richard Burton e John Hanning Speke, que procuravam a fonte do Rio Nilo. Naquela época acreditava-se que tal fonte estava no fim do Lago Tanganyika, que banha o país. O território do atual Burundi era chamado durante a colonização de Urundi e a capital Bujumbura denominada Usumbura. Durante todo esse período, sua administração esteve intrinsecamente ligada à de Ruanda, uma vez que as etnias e tradições dos dois lugares eram praticamente as mesmas (EGGERS, 2006).

Esquema 4 – Cronologia da história do Burundi desde 1858 até 2015

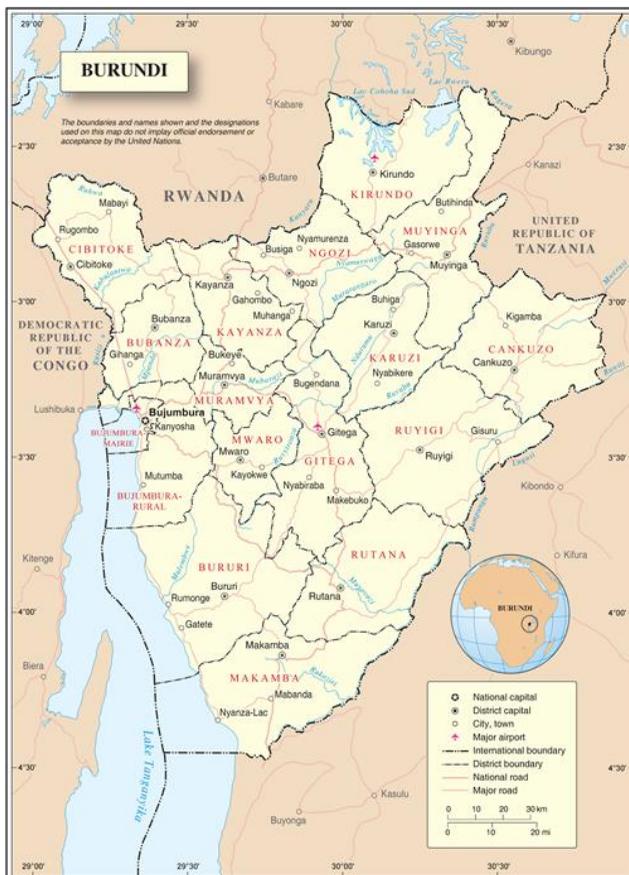


Fonte: Elaborado pela autora com base em Eggers (2006) e Freedom House (2015).

Conforme desprende-se do Esquema 4, a administração belga no Burundi iniciou em 1919, quando a Alemanha saiu derrotada da

Primeira Guerra Mundial e perdeu suas colônias para os Aliados, seguindo o Tratado de Versalhes. Sendo assim, os belgas dividiram o Burundi em nove territórios, cada um subordinado a um administrador belga. Os chefes e subchefes que estavam sob o comando do *mwami* também passaram a ser submissos ao colonizador, inclusive sua escolha dependia de aprovação vinda do continente europeu (GÁAMA, 1983). Atualmente o país possui 17 províncias, que são subdivididas em distritos e autarquias, como mostra o Mapa 2. No total, são mais de 2.500 *collines*, a menor subdivisão política e a que mais representa as comunidades (UVIN, 2009).

Mapa 2 – Atual divisão do território do Burundi



Fonte: United Nations (2015).

Essa divisão territorial iniciou durante o período colonial, para facilitar o controle das regiões. Nessa época o acesso à educação era exclusivo aos homens da família real e de classes sociais mais altas. A intenção do governo belga era capacitar homens jovens para formar uma elite local que ocuparia as funções de administração na colônia. A educação do resto da população dependia das missões católicas no país. O direcionamento da maior parte das políticas da Bélgica era os Tutsi, o que causou preocupação entre os Hutu. Por isso, desde a independência, o início dos massacres em 1972 até o presente, o imperialismo belga costuma ser considerado o principal motivo das divisões étnicas no Burundi. No entanto, a igreja também tem responsabilidade nisso, seja com seus poucos padres e bispos Tutsi ou com grande relação com os líderes Hutu, tanto no Burundi quanto em Ruanda (GÁAMA, 1983). Kane (2015, informação verbal) considera que a Bélgica é uma parte do problema entre os Tutsi e Hutu, pois colonizou as ideias e ações de ambos os grupos, incitando ódio para governar.

As mulheres não foram desprivilegiadas com a colonização apenas em relação à educação. Passou a ser imposto a elas o comportamento de mulheres urbanas, deixando suas tradições e culturas vistas como grotescas no passado, especialmente àquelas ligadas ao cultivo da terra. Bujumbura foi o palco, em 1948, da abertura do primeiro centro de afazeres domésticos. Nesse local, as mulheres estudavam costura, tricô, cortar tecido, lavar e engomar. Passando dessa primeira fase, elas estavam aptas a aprender como cuidar das crianças, princípios de higiene e economia. Considerava-se que elas não tinham essas habilidades antes de chegar à cidade, tampouco organizar sua casa e dispor seu tempo livre em atividades decentes (EGGERS, 2006).

Foi um modelo de sucesso que se expandiu rapidamente para as áreas rurais e acarretou na inauguração de uma filial em Bujumbura da *Union des Femmes du Congo Belge et du Ruanda-Urundi*, onde as mulheres podiam completar seu aprendizado. Para Hunt (1990), outra iniciativa nesse sentido foi promovida pela igreja, por meio das Irmãs Brancas<sup>32</sup>, como eram chamadas as freiras europeias, juntamente com outras mulheres da Europa, em geral esposas de administradores ou trabalhadores coloniais. No início do programa, em 1949, por volta de 250 mulheres eram assistidas, já em 1957 esse número ultrapassou 2300. De acordo com Eggers (2006, p. 1, tradução livre):

---

<sup>32</sup> O termo original é *White Sisters*, que se refere às freiras europeias, também chamadas de irmãs, que iam para a África disseminar os valores cristãos.

O objetivo era ensinar as mulheres do Burundi habilidades para alcançarem "ao nível de seus maridos" (de acordo com o estatuto do programa). Essas habilidades incluíam costura, tricô, gestão casa, e jardinagem. As aulas eram apenas para mulheres com famílias.

Ao assumir a função de “domesticar” outras mulheres, as Irmãs Brancas e as outras mulheres igualmente brancas também se colocaram como superiores às negras, uma vez que em seu contexto europeu original não detinham esse poder. Nesse ponto percebe-se que a cor da pele é mais um fator que influencia a dominação das europeias sobre as africanas. Amos e Parmar (1984, p. 8) recordam que “[...] a experiência da mulher negra é muito diferente da experiência da mulher branca [...] a mulher branca tem se beneficiado fundamentalmente da opressão mulher negra [...]”. Essa afirmação corrobora a ideia de que as próprias mulheres europeias tiveram sua parcela de participação nas mudanças nas relações de gênero no continente africano. O sentido de solidariedade das brancas para com as negras era pautado nas ordens advindas dos brancos, como se ensinar a ser portar e como cuidar da casa e das crianças fosse o maior bem que elas poderiam fazer às não civilizadas.

O colonialismo, portanto, serviu como incentivo para que a dicotomia do público *versus* privado continuasse ocorrendo no Burundi. Tal ideia recebeu o reforço das mulheres brancas, que passaram a reproduzir suas condições em seus continentes nos países africanos e nas africanas. Para as europeias, obedecer a ordens masculinas era mais relevante que a dita irmandade global, defendida pelas Feministas radicais. De acordo com Peterson (1992) é por isso que as relações de gênero se consolidam como relações de poder. Ou seja, os homens brancos detinham o poder sobre as mulheres brancas, os homens negros e as mulheres negras e as brancas, por sua vez ainda mantinham relação de hierarquia com as negras. Dessa forma, durante a colonização do Burundi, essas categorias existiram e se moldaram de acordo com as ideias de Spivak (1988): considerando a interseccionalidade entre gênero e cor da pele.

Nem mesmo a independência do país, em 1962, trouxe uma alteração imediata na vida da população, tampouco na das mulheres africanas. Mesmo tendo direito formal a votar, poucas se beneficiaram na prática. As recorrentes tensões entre os Tutsi e os Hutu se acirraram

nos anos seguintes ao país deixar de ser colônia belga. No início o exército era neutro etnicamente, no entanto, a partir de 1965 já se percebia uma dominância Tutsi, principalmente entre os cargos mais altos. No início dos anos 1990 menos de 5% do total do exército era composto pelos Hutu<sup>33</sup>. O primeiro Hutu eleito foi Melchior Ndadaye, em 1993. Contudo, foi assassinado meses depois de tomar posse. Ele também foi o primeiro civil que assumiu o país em mais de três décadas. Sua morte foi o principal motivo para o começo da guerra civil que durou 12 anos (SCHRAML, 2012).

Durante esse período, as relações de gênero no Burundi foram afetadas diretamente. De acordo com Isis-Wicce (2014), um dos resultados do conflito armado no país foi o de muitos homens terem ido para a guerra e as mulheres terem se tornado chefes de família. Quando esses homens retornavam para casa, havia aumento de violência doméstica até que eles recuperassem sua autoridade no âmbito privado. Outra consequência possível era quando os homens não voltavam, eram mortos, se tornavam refugiados ou inválidos, fazendo com que as mulheres permanecessem sendo as únicas provedoras da família, geralmente numerosa.

Além disso, algumas tradições existentes antes da colonização foram retomadas devido à intensidade da guerra, como o sistema de *collines*, considerado mais seguro. Até 2004 ainda havia regiões do país onde todas as mulheres e crianças se reuniam durante a noite em uma casa, enquanto isso, os homens se organizavam em grupos para patrulhar a área. Segundo Bentley e Southall (2005), isso demonstra que o Acordo de Arusha, assinado em 28 de agosto de 2000, demorou a ter seus efeitos percebidos pela população. O Acordo, entre outros assuntos, trata especificamente da divisão étnica do exército, que deve ser de 50% Hutu e 50% Tutsi em todos os escalões. O Acordo de Arusha foi mediado por Nelson Mandela, figura conhecida pela luta contra o *apartheid*<sup>34</sup> na África do Sul e primeiro presidente negro daquele país (KANE, 2015, informação verbal).

---

<sup>33</sup> Rumores de que um presidente Hutu não conseguiria controlar o exército burundês, composto majoritariamente por Tutsi, intensificaram as animosidades entre os grupos étnicos.

<sup>34</sup> Regime de segregação pela cor da pele na África do Sul, no qual a elite branca selecionou os locais onde os negros poderiam morar, trabalhar e como deveriam se comportar. Durou de 1960 a 1994 e é lembrado pelas graves e constantes violações de direitos humanos por parte do governo sul-africano. Os

As negociações entre o governo do Burundi (dominado pelos Tutsi), partidos políticos<sup>35</sup> e milícias (maioria formada pelos Hutu), que culminaram com a assinatura do Acordo de Arusha, foram acompanhadas por observadores internacionais<sup>36</sup>. Ele previa que, depois de um processo de transição, haveria eleições democráticas. O governo de transição seria liderado pelo Tutsi Pierre Buyoya com um Hutu de vice-presidente e duraria 18 meses e, nos 18 meses seguintes, os cargos seriam invertidos. Uma investigação independente dos crimes de genocídio também fazia parte do acordo (KRUEGER; KRUEGER, 2007). No entanto, o Acordo não trouxe mudanças imediatas na vida das burundesas, uma vez que a violência sexual continuou ocorrendo, inclusive houve crescimento entre os meses de setembro de 2002 e de 2003. Além de pouco reportado as autoridades, o estupro é considerado pela sociedade como uma questão privada, ou seja, que não diz respeito às autoridades públicas (AMNESTY INTERNATIONAL, 2004). Assim, a insistência de distinguir o âmbito público do privado continuou beneficiando os perpetrados de tal violência e inibindo as mulheres.

---

negros eram vistos como inferiores e, portanto, deveriam servir e obedecer aos brancos (WILSON, 2001).

<sup>35</sup> A *Union pour le Progrès National* (UPRONA), majoritariamente Tutsi, foi o primeiro partido político a ser fundado e existe até hoje, apesar de ter perdido uma parte significativa dos eleitores devido ao surgimento de outros partidos, especialmente na década de 1990. A *Front pour la Démocratie au Burundi* (FRODEBU), de maioria Hutu, foi o primeiro adversário político de fato da UPRONA, ressaltando a rivalidade entre Tutsis e Hutus. O *Party for the Liberation of the Hutu People* (PALIPÉUTU) foi registrado apenas em 2008 sob o nome de *Forces Nationales de Libération* (FLN). Durante toda a guerra civil foi um grupo rebelde que lutava para que os Hutus assumissem a liderança do país, no entanto, desde seu registro enquanto partido político deixou de combater. Formado por Tutsis radicais, o *Parti pour le Redressement National* (PARENA) tem tido cada vez menos votos. Já o *Mouvement pour la Réhabilitation du Citoyen-Rurenzangemero* (MRC-Rurenzangemero) é um dos mais novos partidos do Burundi de maioria Tutsi e participou apenas das eleições de 2005, uma vez que boicotou as eleições parlamentares de 2010. Já o CNDD-FDD, fundado em 1994 e registrado em 2005, tinha o CNDD enquanto ala política e o FDD militar na guerra civil (KRUEGER; KRUEGER, 2007; UVIN, 2009).

<sup>36</sup> Entre eles estavam Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU, Salim Ahmed Salim, Secretário-Geral da OUA, Charles Josselin, Ministro de Cooperação da República Francesa e representante da União Europeia e Boutros-Boutros Ghali, Secretário-Geral da Organização Internacional da Francofonia (GOUVERNMENT DU BURUNDI, 2000).

Para observação o andamento do processo de paz no Burundi, duas operações foram criadas, uma sob supervisão da UA e outra da ONU. A *African Mission in Burundi* (AMIB) foi aprovada em 02 de abril de 2003 pelo Órgão Central do Mecanismo de Prevenção, Gerenciamento e Resolução, atual Conselho de Paz e Segurança da UA. A missão era “de [...] supervisionar, observar, acompanhar e verificar a implementação do Acordo de Cessar-Fogo, a fim de consolidar ainda mais o processo de paz no Burundi” (BOSHOF; FRANCIS, 2003, p. 41, tradução livre).

O mandato da AMIB durou até o dia 31 de maio de 2004. Sendo assim, em 21 de maio de 2004 o CSNU aprovou a Resolução 1545 que instituiu a *Opération des Nations Unies au Burundi* (ONUB), que substituiu a AMIB a partir de 01 de junho de 2004. O intuito da ONUB era auxiliar o cumprimento e implementação do Acordo de Arusha, mantendo o cessar-fogo. O mandato da ONU durou até 31 de dezembro de 2006 (UNITED NATIONS, 2006). Inclusive a Resolução que criou a ONUB cita a 1325, conforme texto original:

Expressando a sua preocupação com a situação humanitária trágica de uma grande maioria da população do Burundi, lembrando que todas as partes são responsáveis pela segurança das populações civis, e recordando em particular a este respeito suas Resoluções 1325 (2000) sobre mulheres, paz e segurança, 1379 (2001), 1460 (2003) e 1539 (2004) sobre crianças em conflitos armados e 1265 (1999) e 1296 (2000) sobre a proteção dos civis em conflitos armados [...] (UN SECURITY COUNCIL, 2004, p. 2, tradução livre).

Essa preocupação com o tema mulheres, paz e segurança é compreensível, uma vez que até a assinatura do Acordo de Arusha, no entanto, durante o longo período de guerra civil, as mulheres tiveram pouco ou nenhum suporte das instituições governamentais. Apesar de terem direitos reconhecidos pela Constituição, na prática algumas situações como abuso sexual pouco eram reportadas às autoridades. A polícia não intervia em disputas domésticas e a mídia tampouco as noticiava. Bentley e Southall (2005) ressaltam que não há casos judiciais de abuso de mulheres em mais de uma década de guerra civil, revelando que as pessoas não denunciavam. Este é considerado um problema na sociedade burundesa até hoje, uma vez que ainda tem-se a ideia de que

violência sexual não é necessariamente crime, além do mais esse pensamento foi reforçado durante o conflito armado. Todavia, no pós-guerra, as mulheres que haviam sido estupradas encontraram dificuldades de serem reintroduzidas na sociedade e ainda não são vistas como vítimas e sobreviventes. Nesse contexto, portanto, para elas, a ausência de conflito não significa necessariamente paz e/ou segurança (ZICHERMAN, 2007).

Sabimbona et al. (2000, p. 7, tradução livre), em relatório para a ONU referente à *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), confirmam que a forma de tratamento à mulher não mudou muito:

A sociedade tradicional é patriarcal e patrilinear, em que a mulher está constantemente sob a proteção de um pai, irmão, tio, marido, ou conselheiro da família. As mulheres têm mais deveres do que direitos e devem subordinar-se aos costumes e práticas que regulam as relações entre os homens.

É interessante observar que, em análises mais recentes, somente a tradição e a cultura são citadas como fatores que não colaboram para a igualdade de gênero e empoderamento feminino. Cultura essa que sofreu mais uma modificação forçada com a guerra civil de 1993, possibilitando visibilidade internacional às mulheres burundesas. Muitas delas se uniram aos seus maridos, pais e irmãos como combatentes de guerra, mesmo que isso significasse lutar com seus filhos a tiracolo. Contudo, várias delas também foram as primeiras a deixar as armas, principalmente por causa do incentivo dado às ex-combatentes pela ONU: salário por nove meses, dinheiro para construir casa e comprar terra, além de educação básica e capacitação para agricultura e/ou pecuária (EVANS, 1997).

Tanto as combatentes como as civis sofreram com estupro. O estupro, enquanto arma de guerra se tornou a principal violação de direitos humanos no Burundi em números. A contaminação pelo vírus do HIV também foi utilizada como arma de guerra no país. Essas violações ocorriam tanto por parte dos grupos rebeldes quanto pelo Governo (AMNESTY INTERNATIONAL, 2004). O problema é que os perpetradores não foram punidos devidamente, demonstrando que quem cometesse o crime não seria acusado por tal. Conforme apresentado, o *status* da mulher já era inferior ao do homem no país, e o de uma vítima

de estupro era menor ainda. Uma mulher estuprada era humilhada e rejeitada pelos seus familiares e, principalmente, pelo seu marido. Segundo Ndacayisaba (2001), a maioria das deslocadas internas foi abandonada e não considerada como vítima, enquanto isso os homens que cometeram os crimes permaneceram livres.

Como resultado do conflito armado, as regras tradicionais de gênero foram alteradas como muitos homens foram para a guerra e as mulheres se tornaram chefes de família. Isso foi relacionado com o aumento das taxas de violência doméstica contra as mulheres depois da guerra, como os homens tiveram de afirmar sua autoridade como chefes de família. Ainda que em muitos casos as mulheres fossem as únicas que provessem suas famílias. Na esfera doméstica, as mulheres experienciaram violência sexual em fora de incesto e estupro matrimonial juntamente com violência verbal e econômica (ISIS-WICCE, 2014, p. 19, tradução livre).

A igreja sempre teve – e continua tendo – um papel relevante no estigma das mulheres estupradas e abandonadas. Especialmente a Igreja Católica, que desde a colonização conseguiu atrair a maioria dos fiéis. Segundo estimativas da CIA (2016) do ano de 2008, os católicos correspondiam a 62,1% dos burundeses, os protestantes 23,9% e os muçulmanos eram minoria, com apenas 2,5%. Ademais, 3,6% da população seguem outras religiões e 7,9% não acreditam em nenhuma religião específica.

Somente com a nova Constituição, aprovada em 28 de fevereiro de 2005, que houve uma mudança significativa nos direitos das mulheres. Outra alteração relevante dessa Constituição foi o mandato presidencial de cinco anos e a possibilidade de uma única reeleição. O presidente é eleito por sufrágio universal. São dois vice-presidentes, um Hutu e o outro Tutsi, de partidos políticos diferentes. Além disso, na Assembleia Nacional e no Senado, as duas casas legislativas do Burundi, 60% dos assentos são ocupados por Hutu e 40% Tutsi. Do total no mínimo 30% devem ser ocupados por mulheres. Os Twa têm direito a, pelo menos, três assentos em cada uma das casas. Todos os ex-presidentes vivos do Burundi são membros do Senado (EGGERS, 2006).

Também em 2005, mais precisamente no mês de junho, o CSNU adotou uma Resolução que criou a *National Truth and Reconciliation Commission* (NTRC), além de uma Corte especial para julgar somente os crimes de guerra e as violações de direitos humanos ocorridas. A Comissão teve como missão investigar os assassinatos ocorridos no Burundi desde a independência até meados dos anos 2000, quando foi assinado o Acordo de Arusha. Apesar dos avanços nesse sentido, não houve surpresas com o resultado das eleições no ano de 2005, quando o líder do grupo rebelde *Conseil National Pour la Défense de la Démocratie–Forces pour la Défense de la Démocratie* (CNDD-FDD), Pierre Nkurunziza, assumiu a presidência do país com 58% dos votos, mesmo sendo conhecido por participar de atrocidades aos direitos humanos (UVIN, 2009).

### **2.2.1 A atual situação do Burundi**

Ao passo que aumentou a preocupação da ONU em relação à situação do Burundi, o ONUB foi substituído pelo *United Nations Integrated Office in Burundi* (BINUB), com a aprovação da Resolução 1719 de 2006 e quem também contava com apoio contínuo da União Africana (UA) (UN SECURITY COUNCIL, 2006). No entanto, em 2011 houve nova sessão:

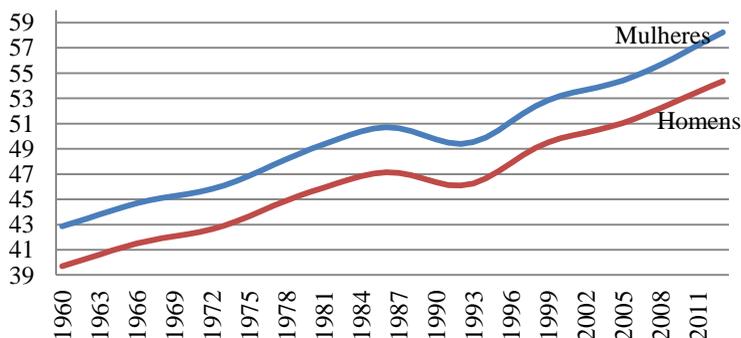
O Escritório das Nações Unidas no Burundi (BNUB), criado em 1 de Janeiro 2011, em conformidade com a resolução do Conselho de Segurança 1959 (2010), sucedeu o BINUB e foi mandatado para apoiar a consolidação da paz, democracia e desenvolvimento. A missão foi instrumental na promoção e fortalecimento de um diálogo político inclusivo na sequência das eleições de 2010, que tinha sido boicotada por vários partidos de oposição e levou ao aumento da polarização política e aprofundar a desconfiança. Este diálogo levou ao retorno dos exilados políticos em 2013 e sua participação contínua nos processos políticos. BNUB também desempenhou um papel central em ajudar o Governo, a oposição e a sociedade civil para construir um quadro jurídico e político sólido, constituído por vários acordos consensuais, para as 2015 eleições (UN SECURITY COUNCIL, 2015a, tradução livre).

Desde então, o país vive em uma paz frágil, que vem ruindo cada vez mais desde as notícias do referendo realizado em abril de 2015 para suportar uma terceira reeleição do presidente. Todavia, o resultado negativo do referendo para Nkurunziza não alterou o fato de que ele foi reeleito e permanece no poder, contrariando o Acordo de Arusha e a Constituição do país, que permitem apenas dois mandatos consecutivos. Légaré-Tremblay (2016) relembra que até meados de fevereiro já haviam sido mais de 400 mortos no conflito armado entre opositores e defensores de Nkurunziza, além dos milhares de deslocados internos e refugiados nos países vizinhos. Durante tal situação, para Kane (2015, informação verbal), a função das OSCs é proteger os civis. Cabe ao governo, seguindo suas obrigações enquanto Estado-membro da ONU e da UA, além de signatário de diversos acordos internacionais nesse sentido, permitir a investigação das violações dos direitos humanos de civis e punir os perpetradores.

No final de 2015 os relatos de violência permaneciam ocorrendo, inclusive reforçava-se que a atmosfera daquele momento era muito similar à que antecedeu os massacres logo após as eleições de abril de 2015. O fato de ter figurado entre os cinco países mais pobres do mundo, tanto em termos de IDH quanto de PIB (Produto Interno Bruto), nos últimos cinco anos torna o Burundi pouco atrativo internacionalmente, em diversos sentidos (WORLD BANK, 2016). Por isso, há pouco interesse da comunidade internacional e, conseqüentemente, o governo vem agindo ignorando documentos e resoluções de OIs, como as Resoluções do CSNU 2137 (2014) e 2248 (2015) (UN SECURITY COUNCIL, 2014; 2015b).

Mesmo com conflitos e contradições políticas ao longo de toda sua história recente, os últimos anos têm sido para os burundeses melhores que os anteriores. Os acessos a técnicas médicas, saneamento básico e estocagem apropriada de alimentos fizeram com que a expectativa de vida ao nascer melhorasse consideravelmente desde a independência, conforme Gráfico 2. O aumento dos anos de vida continuou, especialmente desde os anos 2000, chegando perto dos 59 anos para as mulheres e dos 55 para os homens. Apesar disso, os anos de conflito armado tornam compreensível a estatística. O decréscimo da expectativa de vida entre 1987 e 1995 é reflexo dos repetidos golpes de Estado, além dos massacres ora liderados pelo grupo étnico Tutsi, ora pelo Hutu.

Gráfico 2 – Expectativa de vida ao nascer de 1960 a 2013 no Burundi (anos)



Fonte: Elaborado pela autora com base em World Bank (2016).

Com os elementos citados não foi só a expectativa de vida ao nascer que melhorou, a população total do Burundi cresceu exponencialmente de 1960 até 2014, chegando a quase 11 milhões na estatística mais recente. As mulheres correspondem a 50,6% do total em 2014, demonstrando determinado equilíbrio de gênero entre os burundeses (WORLD BANK, 2016). Assim percebe-se o quão pequeno é o Burundi e este é um dos motivos pelos quais costuma ser marginalizado na arena internacional, assim como a ausência de recursos minerais e naturais valiosos.

Outros indicadores, como a taxa de fertilidade, ou seja, a quantidade de filhos por mulher também são parâmetros para a melhora na qualidade de vida da população de determinado país. No Burundi, essa estatística só começou a reduzir de maneira contínua a partir de 1987. Na década de 1990 o controle de natalidade se expandiu, diminuindo a fertilidade até chegar em 5,8 filhos por mulher em 2013. Controlar a natalidade também é uma forma de tentar frear o HIV/AIDS. Contudo não tem se mostrado eficiente nesse sentido específico, uma vez que no ano de 1990 48,8% das mulheres com mais de 15 anos eram portadoras do vírus no Burundi e em 2014 essa porcentagem já era mais de 59% (ISTEEBU; MSPLS; ICF INTERNATIONAL, 2012; WORLD BANK, 2016).

Todos estes indicadores reforçam os estereótipos acerca das condições de pobreza de alguns países africanos, especialmente o Burundi. O IDH de 0,402 em 2014 é o quinto mais baixo do mundo, na

frente apenas do de Níger, República Centro Africana, Eritreia e Chade. Considerando que, em 1990, esse índice era de 0,295, entende-se que houve uma melhora razoável nas condições de educação, renda e saúde da população, elementos que compõem o cálculo do IDH (UNDP, 2015). Já o IDG era, em 2014, de 0,492 e com esse índice o Burundi ocupava o 109º lugar entre 178 países. Nessa conjuntura, portanto, muitas vezes cabe as ONGs suprirem necessidades básicas da população, as quais o Estado não é capaz. Segundo Zicherman (2007), além disso, todas as outras atividades também tornam-se incumbência de organizações, como o atendimento a vítimas de violência sexual.

Tais estatísticas continuam refletindo na vida das burundesas, mesmo em tempos de paz relativa. Os esforços para que elas tenham uma qualidade de vida melhor é conjunto das OIs, governo, ONGs e da sociedade civil como um todo. Formular e implementar o políticas públicas sensíveis ao gênero faz parte dessa iniciativa e demonstra que os problemas do Burundi referente a desenvolvimento não podem ser desvinculados do patriarcado e do histórico das relações de gênero.

### *Conclusões parciais*

A história das relações de gênero em Uganda e no Burundi traz diversos elementos a serem considerados para esta pesquisa. Um deles consta na hipótese: o próprio patriarcado. Pretendeu-se, portanto, com este Capítulo evidenciar a existência do patriarcado e esclarecer as ditas práticas culturais nos dois países. Ademais, ressaltou-se a diferença no tratamento conferido às mulheres e aos homens ao longo dos séculos, o que foi fundamental para a posterior organização das mulheres em busca da igualdade de gênero em diversos setores. Por isso, para compreender melhor o que está acontecendo atualmente faz-se necessário o retorno ao passado, principalmente a título de comparação.

Mesmo sendo complexo o entendimento acerca de como eram as relações entre os gêneros antes do colonialismo, sabe-se que as africanas costumavam ser ativas politicamente, apesar de reprimidas sexualmente. A ocupação de espaços públicos pelos homens e de privados pelas mulheres é uma consideração clássica do Feminismo, e em Uganda e no Burundi não é diferente. A estrutura patriarcal da sociedade se manifesta não só nesse sentido, mas também em relação a não percepção da mulher enquanto vítima de violência sexual, por exemplo. As décadas de conflito armado nos dois países resultaram em estigma e humilhação para a população feminina. Assim, a utilização do estupro e da contaminação por HIV como armas de guerra ainda

refletem na vida das mulheres atualmente, seja porque sofreram/sofrem direta ou indiretamente. Ou seja, mesmo uma mulher que não foi vítima de estupro durante a guerra, sofre as consequências da naturalização dessa prática pela sociedade patriarcal até hoje.

A melhora em indicadores e um tempo considerável sem conflitos armados não refletiram necessariamente na alteração dessa lógica. O envolvimento das mulheres nas tomadas de decisão governamentais, em negociações de paz e lutando contra a SGBV não é recente, embora tenham conquistado dimensão internacional apenas nas últimas décadas. Sendo assim, os acontecimentos políticos em ambos os países estudados clareiam a relevância da temática mulheres, paz e segurança, que será apresentada detalhadamente no próximo Capítulo. Da mesma forma procurou-se contribuir para a corroboração da hipótese, demonstrando que a estrutura patriarcal da sociedade impediu historicamente a atuação das mulheres. Ademais, o advento das guerras de independência e posteriores conflitos armados tornaram a questão da paz e segurança sensível, constringendo e limitando ainda mais o envolvimento das mulheres.

No entanto, a manutenção das condições das mulheres como antes do colonialismo não é possível, tampouco antes do conflito armado, uma vez que tais processos mudaram significativamente a vida das mulheres e dos homens nesses países. Contudo, em Uganda as mulheres podem aproveitar o período de relativa estabilidade política e paz para lutarem e conquistarem as condições que desejam, nem que seja parcialmente. Já no Burundi, o momento atual inspira atenção e as possibilidades das mulheres estão diminuídas, mesmo que temporariamente.

Considerando o exposto até então, o Capítulo seguinte abordará temas relacionados à Resolução 1325 em si, como seus antecedentes, internalização e debates sobre ela. Ademais, estabelecerá como ocorreu/ocorre a participação das organizações de mulheres na sua implementação. O mapeamento dos atores que atuam nesse processo em Uganda e no Burundi também será apresentado no próximo Capítulo.

### **3 DO INTERNACIONAL AO LOCAL: O HISTÓRICO E A IMPLEMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325 DO CSNU**

#### *Considerações preliminares*

O objetivo deste Capítulo é expor os antecedentes da Resolução 1325 do CSNU, assim como o debate sobre ela e os seus mecanismos de internalização e, além disso, mapear os atores envolvidos na sua implementação em Uganda e no Burundi e identificar as organizações de mulheres envolvidas. Portanto, este Capítulo contribuirá para alcançar o objetivo geral do estudo no sentido de compreender quem são as organizações de mulheres que atuam na agenda mulheres, paz e segurança e quais os constrangimentos sofridos por elas no processo supracitado. Ademais, será possível entender o processo que culminou na aprovação da Resolução 1325 e a sua posterior internalização pelos Estados, esclarecendo a função e o envolvimento dessas organizações nesse sentido, além das resistências encontradas.

Sendo assim, a primeira seção abordará a elaboração de Documentos internacionais que tratam de questões de gênero relacionadas à paz e segurança. Ao longo das últimas décadas diversas OIs, como a ONU, contribuíram para a compreensão e colocação em prática das demandas das mulheres. Como no continente africano não foi diferente, a segunda seção tratará da incorporação da Resolução 1325 na África. A terceira seção trará os mecanismos para que ela seja incorporada e implementada nos países. Também será feito o contraponto na quarta seção, uma vez que desde sua formulação, surgiram diversas críticas ao próprio Documento e também como ocorre sua colocação em prática por meio de políticas públicas.

Já a quinta seção será sobre o envolvimento e convocação das organizações de mulheres e outros atores não estatais para atuarem nesse processo. Assim, na sexta seção serão mapeados e classificados os atores que participaram/participam da formulação e implementação dos NAPs referentes à Resolução 1325 em Uganda e a sétima seção no Burundi. Para tanto, foi essencial descrever desde a redação dos planos e quais os organismos, agências e instituições estiveram envolvidos. Essa etapa de mapeamento das organizações de mulheres é importante para o futuro estabelecimento da participação delas na elaboração das políticas públicas decorrentes da Resolução 1325 e também para esclarecer quem são elas. Partindo disso e das conceitualizações dos tipos de atores, foi possível estabelecer as organizações de mulheres ativas, o suporte internacional e a função das agências governamentais e das OIs.

### 3.1 OS ANTECEDENTES DA RESOLUÇÃO 1325

A Resolução 1325 do CSNU foi aprovada no ano de 2000. No entanto, desde a década de 1970, já havia mobilizações com o intuito de integrar o gênero na agenda internacional, especificamente em questões de paz e segurança. Essa necessidade surgiu da percepção de que sim, as mulheres são diferentes dos homens, e por isso podem contribuir para questões de paz e segurança de forma diferente (HUDSON, 2005).

A preocupação das OIs com o gênero começou nesse período, com a Primeira Conferência Mundial sobre as Mulheres<sup>37</sup>. Esta aconteceu na Cidade do México, no México em 1975. Um dos frutos dos debates ocorridos nessa conferência foi a assinatura, em 18 de setembro de 1979, da *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), que entrou em vigor em 03 de setembro de 1981. Este foi um dos passos mais importantes até então dado pela ONU em matéria de gênero (UN GENERAL ASSEMBLY, 1979). Mesmo não sendo um documento produzido especificamente sobre paz e segurança, ele aborda de maneira geral como alcançar direitos e deveres iguais para homens e mulheres em diversos setores através da promoção do princípio da não-discriminação. O Artigo 7 da Convenção apresenta dois pontos interessantes para este estudo:

Os Estados [...] devem garantir às mulheres, em termos iguais aos dos homens, o direito de:

[...]

(B) Participar da formulação de políticas governamentais e na execução destas, ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os níveis de governo;

(C) participar de organizações não-governamentais e associações relacionadas com a

---

<sup>37</sup> “A Comissão sobre o Estatuto das Mulheres foi chamada para organizar a Primeira Conferência Mundial sobre as Mulheres, para coincidir com Ano Internacional da Mulher. A Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher foi realizada na Cidade do México em 1975; 133 governos participam, enquanto 6.000 representantes de ONGs participaram de um fórum paralelo. A Conferência definiu um Plano Mundial de Ação para a implementação dos objetivos do Ano Internacional da Mulher, que ofereceu um conjunto abrangente de diretrizes para o avanço das mulheres até 1985” (UN WOMEN, 2016, tradução livre).

vida pública e política do país (UN GENERAL ASSEMBLY, 1979, p. 3, tradução livre).

Portanto, a própria CEDAW procura garantir o direito das mulheres de participarem de organizações e associações nos países signatários. A partir dessa Convenção, os documentos elaborados no âmbito internacional passaram a considerar tais organizações e da sociedade civil<sup>38</sup> nos seus processos de formulação e implementação. Tal avanço se refletiu na Segunda Conferência Mundial sobre a Mulher<sup>39</sup>, em Copenhague, no ano de 1980, e na Terceira<sup>40</sup>, que se sucedeu em Nairóbi, em 1985, nas quais houve participação significativa da sociedade civil.

Isso também ocorreu na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher<sup>41</sup>, sediada em Pequim, na China durante os dias 04 e 15 de

---

<sup>38</sup> “A acreditação (desses atores) deve, de acordo com a disposição, ser precedida de um processo apropriado para determinar a elegibilidade da ONG. ONGs com status consultivo geral, especial e que estejam na lista devem, por norma, ser acreditadas” (LINDBLUM, 2005, p. 449, tradução livre).

<sup>39</sup> “145 Estados-Membros se reuniram para a Conferência Mundial das Nações Unidas para a Década da Mulher em Copenhague, na Dinamarca. O objetivo foi analisar os progressos da implementação dos objetivos da Primeira Conferência Mundial, com foco no emprego, saúde e educação. O Programa de Ação formulado exigiu medidas nacionais mais enfáticas para garantir a propriedade e controle dela para as mulheres, bem como melhorias na proteção dos direitos das mulheres à herança, à guarda dos filhos e à nacionalidade” (UN WOMEN, 2016, tradução livre).

<sup>40</sup> “A Conferência Mundial para o Exame e Avaliação das Realizações da Década das Nações Unidas para as Mulheres teve sede em Nairóbi, no Quênia. O mandato da conferência foi o de estabelecer medidas concretas para superar obstáculos para atingir as metas da Década. Entre os participantes, 1.900 delegados de 157 Estados-Membros; além de um Fórum de ONGs paralelo que atraiu cerca de 12.000 participantes. Os governos adotaram o *Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women*, que delineou medidas para alcançar a igualdade de gênero a nível nacional e para a promoção da participação das mulheres nos esforços de paz e de desenvolvimento” (UN WOMEN, 2016, tradução livre).

<sup>41</sup> “A Conferência de Pequim foi construída sob acordos políticos alcançados nas três conferências globais anteriores sobre as mulheres, e consolidou cinco décadas de avanços legais que visam garantir a igualdade entre mulheres e homens na lei e na prática. Mais de 17.000 pessoas participaram, incluindo 6.000 delegados do governo nas negociações, juntamente com mais de 4.000 representantes de ONGs credenciadas, uma série de funcionários internacionais

setembro de 1995. A partir dela foi elaborada a *Beijing Declaration and Platform of Action*. Ao todo são 38 tópicos sobre ações para promover a igualdade de gênero. Essa Declaração trata no tópico 28 do quão fundamentais as mulheres são para o estabelecimento da paz. O tópico 29 aborda a eliminação de todas as formas de violência contra mulheres e meninas. Ademais, um dos itens principais da Declaração aborda o tema das mulheres e conflitos armados, no qual são trazidas explicações e dados sobre os tipos de violência sofrida por mulheres nessa situação (UNITED NATIONS, 1996). Nesse sentido, apenas após décadas e diversas guerras e lutas armadas em todo o mundo que se iniciaram as discussões acerca das experiências femininas. Enloe (2000) argumenta que tal atraso ocorreu porque a militarização, guerra e segurança internacional são temas relacionados de imediato ao masculino e, portanto, as mulheres foram mantidas distantes, restritas ao ambiente doméstico.

Para tanto, um dos marcos da *Beijing Declaration* é definição conceitual, entre eles o de violência contra a mulher:

O termo “violência contra a mulher” significa qualquer ato de violência baseado no gênero que resulta em, ou é possível que resulte em, dano físico, sexual ou psicológico ou em sofrimento para a mulher, incluindo ameaças de tais atos, coerção ou privação arbitrária da liberdade, seja ocorrendo na vida pública ou privada (UNITED NATIONS, 1996, p. 48, tradução livre).

Procurando desviar dessa lógica de violência que, sobretudo, imperava nas operações de paz, a agenda mulheres, paz e segurança se tornou notável com o lançamento do *Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Operations*, em julho de 2000. Nele, a questão das mulheres nas operações de paz foi tratada de forma detalhada. Ao incumbir os Estados de garantir a igualdade entre homens e mulheres, demonstrou os benefícios da perspectiva de gênero para a paz e segurança. Este Documento surgiu a partir de um seminário homônimo sediado em Windhoek, na Namíbia, de 29 a 31 de maio de 2000 (UNITED NATIONS, 2000).

---

e cerca de 4.000 representantes da mídia. Um Fórum de ONGs paralelo foi realizado em Huairou, perto de Pequim, e atraiu cerca de 30.000 participantes” (UN WOMEN, 2016, tradução livre).

Com isso, as operações de paz foram redefinidas para agregar componentes relacionados a gênero. Uma vez que em países em conflito a maior parte dos combatentes eram homens, as mulheres ficavam nas vilas e, repetidamente, eram vítimas de violência sexual por parte dos adversários. Muitas vezes, quando as tropas da operação de paz da ONU chegavam, as mulheres, suscetíveis, não encontravam o apoio que esperavam. Os diversos escândalos dentro da ONU envolvendo os capacetes azuis agravaram a situação<sup>42</sup>. Assim, a perspectiva de gênero agregou confiança e legitimidade ao trabalho da ONU em campo (BASTICK; GRIMM; KUNZ, 2007). Foi providenciado treinamento às mulheres que vão às operações de paz e capacitação aos homens sobre como agir em relação às mulheres locais e às integrantes das missões. Assim, houve uma melhora no andamento das operações de paz nesse sentido (UNITED NATIONS, 2008).

Com base nesse documento lançado em julho de 2000, o CSNU adotou por unanimidade em 31 de outubro do mesmo ano a Resolução 1325. Estavam presentes, além dos membros permanentes China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia, os membros não permanentes Argentina, Bangladesh, Canadá, Jamaica, Malásia, Mali, Namíbia, Países Baixos, Tunísia e Ucrânia. Uma coalização formada por cinco ONGs<sup>43</sup> foi ativa durante todo o processo de redação, aprovação e posterior implementação da Resolução 1325. Os membros da coalização são: *Women's International League for Peace and Freedom (WILPF)*, *Amnesty International (AI)*, *International Alert (IA)*, *Women's Commission for Refugee Women and Children (WCRWC)* e *Hague Appeal for Peace (HAP)* (SHEPERD, 2008).

---

<sup>42</sup> Eles culminaram no Relatório A/70/729, intitulado “*Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*” do Secretário-Geral da ONU apresentado à Assembleia Geral em 16 de fevereiro de 2016. Disponível em <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/729](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/729)>. Acesso em 12 mai. 2016.

<sup>43</sup> Apesar de não serem permitidos outros atores que não determinados Estados-membros nas reuniões, a regra 39 do S/96/Rev.7, de 1983, dispõe que "o Conselho de Segurança pode convidar membros do Secretariado ou outras pessoas, a quem considera competente para o propósito, que lhe preste informações ou para dar outro tipo de assistência para examinar matérias da sua competência. [...] o Conselho poderá receber declarações escritas de particulares e de organismos não-governamentais" (LINDBLUM, 2005, p. 374).

O Canadá, país mais ativo durante as discussões, encabeçou o *Friends of 1325*<sup>44</sup>, grupo *ad hoc* que liderou as discussões acerca do tema. A relevância dessa coalizão foi demonstrar a importância que a temática tinha para as ONGs internacionais, que, por sua vez, estavam a representar os interesses e demandas de organizações de mulheres nacionais e locais. Os debates internos do grupo depois da aprovação da Resolução 1325 foram no sentido de haver dúvidas quanto ao real comprometimento do CSNU para aplicá-la no que lhe dizia respeito. Notícias constantes sobre a exploração sexual de mulheres por parte dos capacetes azuis e falta de recursos específicos para o monitoramento da implementação eram algumas das preocupações dos membros (SHEPERD, 2008).

Apesar dessas inquietações, admitia-se que haver uma Resolução sobre o assunto era um avanço. Assim, o documento foi aprovado e apresentava a ideia universal e, portanto Feminista radical, da agenda mulheres, paz e segurança, especialmente em seus trechos introdutórios:

*Reafirmando* o importante papel das mulheres na prevenção e resolução de conflitos e na construção da paz, e acentuando a importância da sua igual participação e total envolvimento em todos os esforços para a manutenção e promoção da paz e da segurança, bem como a necessidade de aumentar o seu papel na tomada de decisões no que diz respeito à prevenção e resolução de conflitos,

*Reafirmando* também a necessidade de implementar na sua totalidade a lei humanitária internacional e dos direitos humanos que protege os direitos das mulheres e das meninas durante e após os conflitos [...] (UN SECURITY COUNCIL, 2000c, p. 1, tradução livre)

As Resoluções sobre civis em conflito armado produzidas antes da Resolução 1325 (e citadas nesta), 1208, 1261, 1265, 1296, 1314, dão mais atenção à questão das crianças em situação de risco. Algumas (como a 1208 e a 1296) mencionam brevemente as mulheres enquanto

---

<sup>44</sup> Grupo composto por Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canada, França, Itália, Japão, Liechtenstein, Noruega, Portugal, Reino Unido, Uruguai e Suíça.

grupo vulnerável nos conflitos armados (UN SECURITY COUNCIL, 1998; 1999a; 1999b; 2000a; 2000b). Por isso pode-se dizer que a Resolução 1325 é a primeira no âmbito do CSNU que confere à mulher papel de destaque, inclusive enquanto mediadora e pacificadora do conflito. Sendo assim, ela é considerada a pioneira da agenda mulheres, paz e segurança.

Intuindo a obtenção de dados, conforme solicitado na Resolução 1325, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan e os demais membros do Secretariado produziram o relatório *Women, Peace and Security*, que foi publicado em 2002. O documento é dividido em sete partes: impacto no conflito armado; regime jurídico internacional; processos de paz; operações de paz; operações humanitárias; reconstrução e reabilitação; e DDR. Dessa forma, contempla todos os tópicos tratados pela Resolução, além de auxiliar com possíveis respostas dos diversos atores para cada temática específica (UNITED NATIONS, 2002).

Um dos pontos considerados por praticamente todos os documentos citados é o da igualdade de gênero nas instituições internacionais, regionais e locais. A nível internacional, a promoção da igualdade na ONU ocorre por meio de seus fundos e programas, como o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM, atualmente chamado de ONU Mulheres), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). Além disso, a Organização tem procurado incorporar a perspectiva do gênero em todas suas áreas de atuação, especialmente nas operações de paz. Uma dessas iniciativas é o *Gender Capacity Stand-by Project (GenCap)*, promovido pela *Inter-Agency Standing Committee on Humanitarian Action (IASC)*<sup>45</sup>. O GenCap trata-se de uma capacitação em gênero oferecida para todos os fundos, programas e órgãos da ONU com o intuito de difundir a perspectiva de gênero nas ações da Organização em todo o mundo (IASC, 2008).

---

<sup>45</sup> “O *Inter-Agency Standing Committee on Humanitarian Action (IASC)* é o principal mecanismo de coordenação interagências de assistência humanitária. É um fórum único envolvendo os parceiros humanitários fundamentais da ONU e que não participação da Organização. O IASC foi estabelecido em junho de 1992 em resposta à Resolução 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o fortalecimento da assistência humanitária” (IASC, 2016, tradução livre).

Em entrevista, a *gender adviser*<sup>46</sup> do GenCap, Delphine Brun (2015, informação verbal), cita que o GenCap apoia as mulheres que foram confrontadas com a violência sexual e também ajuda grupos nacionais e OIs a fazer este trabalho. O GenCap é hospedado por uma agência das Nações Unidas e integra a resposta humanitária na região, composta por dez grupos, incluindo ONGs internacionais. A IASC é a coordenadora que decide, em conjunto com os países que precisam de assistência, a estratégia de ação. Ademais, o trabalho dessas agências não é baseado apenas na Resolução 1325, uma vez que houve outras Resoluções posteriores que identificaram limitações dela e, portanto, procuraram complementá-la e esclarecê-la.

Entre elas estão a Resolução 1820, de 19 de junho de 2008, que aborda, entre outros, o assunto das organizações lideradas por mulheres, da sociedade civil das mulheres e também reconhece a importância de analisar o ponto de vista das mulheres das comunidades locais afetadas pelo conflito (UN SECURITY COUNCIL, 2008). Já a Resolução 1888, adotada pelo CSNU em 30 de setembro de 2009, completa a Resolução anterior solicitando o estabelecimento de indicadores globais para que se possa mensurar o progresso da implementação. Outro foco deste documento é a necessidade de que os cometedores de violência sexual sejam investigados e punidos pela justiça, considerando a lei humanitária internacional e as leis nacionais (UN SECURITY COUNCIL, 2009a).

A Resolução 1889, de 5 de outubro de 2009, traz a ideia de que as mulheres não são vítimas e sim atores em seus países. Além disso, remete a importância do envolvimento da sociedade civil em questões de gênero em diversos momentos (UN SECURITY COUNCIL, 2009b). Em 16 de dezembro de 2010 foi aprovada pelo CSNU a Resolução 1960 que visa principalmente à coleta e a análise de mais dados e informações sobre a situação das mulheres em conflitos armados e nas tomadas de decisão (UN SECURITY COUNCIL, 2010). Com isso, evidencia-se a relevância da produção de *Civil Society Monitoring Report* (CSMR) pela sociedade civil, que é constantemente convidada a participar da implementação dessas Resoluções. Com isso é possível analisar se e como os Estados estão colocando em prática tais Documentos. A ideia é

---

<sup>46</sup> Em tradução livre, seriam conselheiras de gênero, pessoas aptas a integrar as questões de gênero em todas as agências da ONU e também nas missões de paz. É o já citado GenCap que capacita esses indivíduos para agir por meio de treinamentos, palestras, campanhas e produção de relatórios e dados sobre igualdade de gênero (BRUN, 2014).

que o envolvimento da sociedade civil impeça que os Governos apenas internalizem as Resoluções para demonstrarem que são justos, protetores dos direitos humanos e democráticos. Para tanto, devem ir além do discurso.

As Resoluções do CSNU 2106, de 24 de junho de 2013 e a 2122, de 18 de outubro de 2013 também tratam do tema mulheres, paz e segurança. Ambas enfatizam que a implementação da Resolução 1325 deve ser percebida pelos Estados-membros como essencial para a promoção da igualdade de gênero. E para tanto, é preciso maior monitoramento e contribuição da sociedade civil local. Todavia, também cabe à própria ONU oferecer suporte e auxiliar os Estados e demais organizações no desenvolvimento dos NAPs, dos CSMRs e no que mais se fizer necessário. Todas as Resoluções apresentadas sobre o assunto trazem a inclusão das mulheres nas operações de paz e nas tomadas de decisão como ponto central acerca da paz e segurança mundiais (UN SECURITY COUNCIL, 2013a; 2013b).

A Resolução mais recente relativa à agenda mulheres, paz e segurança é a 2242, de 13 de outubro de 2015. Tal Resolução aborda de maneira mais específica as dificuldades enfrentadas na implementação da 1325 durante os 15 anos desde sua aprovação. Ademais, traz um novo ponto para a agenda: “[...] os diferentes efeitos sobre os direitos humanos das mulheres e meninas do terrorismo e o extremismo violento [...], e que muitas vezes são alvos diretos de grupos terroristas” (UN SECURITY COUNCIL, 2015b, p. 2, tradução livre). A Resolução 2242 também serve para reforçar todo o avanço causado pela 1325 e solicitar que os Estados-membros, OIs e OSCs permaneçam engajados no processo, já que ainda falta muito para que se alcance as metas traçadas inicialmente. Entre essas OIs estão as presentes no continente africano. Assim, a próxima seção explicará como se deu a incorporação da Resolução 1325 e das posteriores na África.

### 3.2 INCORPORÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325 NO CONTINENTE AFRICANO

Na Carta Constitutiva da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1963, não havia nenhuma referência ao gênero. Entretanto, devido ao *lobbying* realizado por organizações de mulheres, aos poucos questões relativas a gênero foram sendo incorporadas às práticas do organismo. O Ato Constitutivo da UA, de 2002, já menciona a promoção da igualdade de gênero, inclusive, ressalta a necessidade da

participação feminina nas tomadas de decisão e como pacificadoras em situações de conflito (MURRAY, 2004).

No entanto, para Murray (2004), a constatação de que os Direitos Humanos de fato não são somente uma questão interna dos Estados veio com a segregação racial na África do Sul e na Rodésia (atual Zimbábue). A incorporação mais efetiva do tema na agenda da OUA ocorreu a partir dos anos 1980, quando ONGs ganham o status de observadoras junto à Organização internacional. Com isso, sob pressão da ONU e dessas ONGs foi adotada a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos<sup>47</sup>, em 1981. Também foi inaugurada, em 1987, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos<sup>48</sup> para receber denúncias de violação dos direitos humanos e, assim, supervisionar o cumprimento do estabelecido na Carta.

Mesmo assim, essas iniciativas demonstram que a África criou novos mecanismos para solucionar seus próprios problemas econômicos, políticos e sociais. Por isso, as questões acerca de Direitos Humanos e intervenções no continente passaram a ser cruciais. O estabelecimento dos limites e das situações em que caberia a comunidade internacional interferir nos assuntos internos dos Estados africanos se tornou um dilema. A cláusula de não-intervenção nos assuntos internos dos Estados da Carta da OUA a impedia de se envolver nos conflitos do continente. Essa responsabilidade ficava a cargo das missões de paz da ONU, que não raro conflitavam com as iniciativas locais de solução dos conflitos. Dessa forma, a União

---

<sup>47</sup> Também conhecida como Carta de Banjul.

<sup>48</sup> “A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos foi estabelecida nos termos do artigo 30 da Carta de Banjul com o mandato de promover os Direitos Humanos e dos povos e garantir a sua proteção em África. Os onze comissários são nomeados pelos Estados-membros e designados pelos chefes de Estados e governos da OUA, mas servem em sua capacidade pessoal. A jurisdição da Comissão para rever as comunicações relativas a violações de Direitos Humanos é obrigatória, isto é, é automaticamente aceita pelo Estado no momento da ratificação ou adesão à Carta de Banjul. Os Estados partes podem apresentar uma comunicação à Comissão se tem boas razões para acreditar que outro Estado parte violou as disposições da Carta. De acordo com o artigo 55, a Comissão pode também receber comunicações ‘que não os dos Estados partes’. O regulamento da Comissão do Regimento não especifica qual o tipo de queixas de atores não-estatais podem ser recebidas” (LINDBLÖM, 2005, p. 279-280, tradução livre).

Africana criou em 2003 o Conselho de Paz e Segurança da UA<sup>49</sup> justamente para promover e encorajar práticas democráticas, boa governança e proteger os Direitos Humanos. Assim, a UA deve intervir apenas em graves circunstâncias como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade ou em outros casos sob recomendação do Conselho (MURRAY, 2004).

Além disso, a Declaração Solene da UA sobre Igualdade de Gênero na África (2004) e o Protocolo à Carta sobre os Direitos da Mulher (2004) também demonstram o empenho da Organização em incorporar as questões de gênero (SANTOS, 2011). A Agenda 2063 é outra iniciativa da UA que procura integrar as questões referentes ao gênero. Um de seus objetivos é “uma África onde o desenvolvimento é centrado nas pessoas, e baseia-se, em particular, sobre o potencial das mulheres e dos jovens” (AFRICAN UNION COMMISSION, 2015, p. 8, tradução livre).

Por sua vez, a Política de Gênero da União Africana, estabelecida em 2009, foi produzida considerando ousados objetivos em relação à temática naquele continente. Segundo Ben Ali (2015, informação verbal), cabe a UA dar orientação aos Estados, servir como uma harmonizadora, um guarda-chuva da Política de Gênero. Já aos países membros cabe implementá-la a nível nacional e nesta fase cada um tem seus próprios constrangimentos. Inclusive, nessa política está compreendido o Plano Regional de Ação (em inglês *Regional Action Plan* - RAP) africano para implementação da Resolução 1325 (UN WOMEN, 2013). No começo, os projetos decorrentes da Resolução

---

<sup>49</sup> “O Conselho de Paz e Segurança (da União Africana) tem por objetivo, segundo o artigo 3 do Protocolo, a promoção da paz, segurança e estabilidade na África, para garantir a proteção e a preservação da vida e da propriedade, o bem-estar das populações africanas e seu meio ambiente, bem como a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável; a antecipação e prevenção de conflitos e, onde tenha ocorrido, a responsabilidade de desempenhar as funções de promoção e manutenção da paz; a promoção e execução de atividades de consolidação da paz e reconstrução pós-conflito, de modo a garantir a preservação da paz e impedir o ressurgimento da violência; a coordenação e harmonização dos esforços em nível continental para a prevenção e combate ao terrorismo internacional, em todos os seus aspectos; o desenvolvimento de uma política de defesa coletiva da União Africana; e a promoção e encorajamento de práticas democráticas, boa governança e o Estado de Direito, proteção dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais, respeito pela santidade da vida humana e Direito Internacional Humanitário, como parte dos esforços em prol da prevenção dos conflitos” (SANTOS, 2011, p. 64).

1325 ficaram a cargo da Diretoria de Mulheres, Gênero e Desenvolvimento, contudo depois foram transferidos para a Diretoria de Paz e Segurança. Atualmente há uma parceria entre as duas diretorias. Mesmo assim, de acordo com a Diretora Leila Ben Ali (2015, informação verbal), há a participação da sociedade civil em todo o processo de implementação da Resolução no âmbito da UA.

Já no âmbito da região onde os dois países estudados, Uganda e Burundi estão, também há iniciativas para implementar a Resolução 1325. O RAP da Região dos Grandes Lagos Africanos é mais conhecido como Declaração de Bujumbura da Conferência Regional sobre Mulheres, Paz, Segurança e Desenvolvimento na Região dos Grandes Lagos – Implementação da Estrutura de Esperança e Resolução do CSNU 1325 (originalmente *Bujumbura Declaration of the Regional Conference on Women, Peace, Security and Development in the Great Lakes Region - Implementing the Framework of Hope and UNSCR 1325*). A Declaração de Bujumbura foi assinada em 11 de julho de 2013 no âmbito da Organização Internacional denominada Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (em inglês *International Conference on the Great Lakes Region – ICGLR*) (ICGLR, 2013).

A ICGLR, criada em 20 de novembro de 2004, por incentivo da própria ONU, possui hoje doze Estados-membros: Angola, Burundi, República Centro Africana, República do Congo, República Democrática do Congo, Quênia, Ruanda, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Uganda e Zâmbia (ICGLR, 2015). No âmbito da ICGLR, também foram produzidos mais três Resoluções e um Protocolo que tratam, direta ou indiretamente do tema. São eles: Protocolo para a Prevenção e Repressão da Violência Sexual contra Mulheres e Crianças (no original *Protocol on the Prevention and Suppression of Sexual Violence Against Women and Children*), assinado em 30 de novembro de 2006; Declaração de Goma, de 18 de junho de 2008; Declaração de Lusaka, firmada em 15 de dezembro de 2010; e a Declaração de Kampala, de 15 de dezembro de 2011 (ICGLR; 2006; 2008; 2010).

Esses documentos, entre outros, lançados no seio de uma Organização regional tão recente e com Estados que enfrentam situações tão diferentes demonstra a relevância da agenda mulheres, paz e segurança para aquela região, que sofreu conflitos recorrentes desde a colonização. Dessa forma, a seção seguinte trará os mecanismos de internalização da Resolução 1325, ou seja, como se transformam em políticas públicas nacionais.

### 3.3 MECANISMOS DE INTERNALIZAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325

Nacionalmente, coube a cada governo criar seu NAP para implementar a Resolução. Esse processo pode acontecer de diferentes formas. Normalmente, a ONU convoca os Estados para produzirem seus planos nacionais, contudo, na prática, os mecanismos podem estar embutidos nas políticas nacionais por meio do *mainstreaming*<sup>50</sup>. Não é apenas o governo que a implementa, cabe às OSCs fazerem *lobby* e pressão para inserir as mulheres no contexto de assuntos relacionados à paz e à segurança. Segundo Sully, Beham e Sands (2014, p. 25, tradução livre):

Um Plano Nacional de Ação é uma estratégia desenvolvida pelo Estado para implementar a Resolução 1325 e outras resoluções da agenda Mulheres, Paz e Segurança. Os planos devem conter recomendações concretas sobre como as mulheres devem ser incluídas em todas as decisões e processos de paz e resolução de conflitos, e como uma perspectiva de gênero devem ser incluídos nos esforços para prevenir conflitos e violência sexual, proteger mulheres e meninas, e em atividades de socorro e recuperação. Eles fornecem uma oportunidade para avaliar as prioridades para o trabalho dos estados nível nacional e internacional e coordenar

---

<sup>50</sup> “Integração de gênero (ou *mainstreaming*): é o processo de avaliação das implicações para mulheres e homens de qualquer ação planejada, incluindo a legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para tornar as preocupações e experiências das mulheres assim como as dos homens dimensões integrais do desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais para que as mulheres e os homens se beneficiem igualmente e a desigualdade não se perpetue. O objetivo final é alcançar a igualdade de gênero. Em teoria, a integração do gênero, como uma estratégia e metodologia, não significa uma ênfase nas experiências das mulheres. Na prática, a implementação da integração do gênero - dadas as diferenças socialmente construídas e as relações entre homens e mulheres na maioria das sociedades do mundo - muitas vezes resulta em um foco específico sobre as mulheres porque eles são as mais prejudicadas pelas desigualdades de gênero existentes” (OHCHR, 2013, p. 26-27, tradução livre).

atores relevantes, incluindo a cooperação com a sociedade civil. Os planos devem conter metas claras, ações e responsabilidades e mecanismos de monitoramento e avaliação.

Para Gordon (2015) os NAPs são a principal estratégia para traduzir as políticas em realidade. Esses Planos costumam abranger um período de três a cinco anos, o que geralmente dificulta sua implementação em longo prazo, não garantindo a continuidade das políticas públicas estabelecidas inicialmente. No caso de Uganda, o NAP, lançado em 2008, era relativo ao período entre 2006/2007 e 2009/2010. Já sua atualização, publicada em 2011 era referente a 2010/2011 até 2014/2015 (MINISTRY OF GENDER, LABOUR AND SOCIAL DEVELOPMENT, 2008; 2011). Contudo, pela falta de recursos financeiros, ainda não está sendo elaborada nova revisão (KIGONYA, 2015, informação verbal) No Burundi o NAP, do ano de 2011, delimita as políticas a serem elaboradas e implementadas entre 2012 e 2016 (MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE, DES DROITS DE LA PERSONNE HUMAINE ET DU GENRE, 2011).

Sendo assim, ambos os NAPs de Uganda e do Burundi refletem em seus objetivos duas características relevantes para este estudo. A primeira é o conceito de paz amplo, no qual a paz não é apenas a ausência de guerra, conforme é possível verificar nos trabalhos das Feministas das RI, como Enole (2000) e Tickner (1996). Ademais, de acordo com Tickner (1992), os apelos e movimentos de mulheres em favor da paz são constantes. No entanto, isso não deve ser visto como uma associação direta da mulher enquanto pacífica e do homem como forte e lutador. Já a segunda é a ideia de que a insegurança das mulheres atualmente é reflexo direto dos conflitos armados, portanto, o Plano deve ser direcionado a todos os fatores causadores dessa insegurança. Dessa forma, ao eliminá-los, as mulheres se sentirão mais seguras e participarão plenamente da sociedade.

Para tanto, entre os objetivos estratégicos do NAP de Uganda estão **1) melhorar o ambiente legal e político em relação a adoção de leis e políticas sobre SGBV; 2) aprimorar a performance dos diferentes atores envolvidos no combate à violência sexual; 3) ampliar o acesso a serviços de saúde e psicológicos adequados a vítimas de SGBV e aumentar a colaboração e atividades conjuntas entre os atores que atuam em questões relacionadas à saúde; 4) progredir em relação à visibilidade, representação e participação das mulheres em liderança e tomadas de decisão em instituições nacionais,**

**regionais e internacionais e em mecanismos de prevenção, gerenciamento e resolução de conflito; 5) construir capacidade comunitária e institucional para garantir a prevenção da SGBV na sociedade;** 6) aumentar o financiamento de todos os setores para a implementação do Plano (MINISTRY OF GENDER, LABOUR AND SOCIAL DEVELOPMENT, 2008).

Por sua vez, o NAP do Burundi traz como objetivos intermediários: **1) promover a apropriação da Resolução 1325 pelo Governo, parceiros e comunidades como uma ferramenta de responsabilização, advocacy<sup>51</sup> e negociação;** 2) estabelecer e/ou reforçar mecanismos que garantam a eliminação de todas as formas de discriminação contra meninas e mulheres; 3) criar maneiras de lutar contra a SGBV e uma justiça pós-transição que integre o gênero; 4) melhorar os quadros legal e institucional do Burundi para torna-los mais favoráveis ao gozo igual dos direitos humanos por mulheres e homens, conforme reconhecido nos instrumentos internacionais ratificados pelo país; 5) promover a participação das mulheres e levar em conta suas necessidades nos programas de reconstrução e reinserção; 6) assegurar o envolvimento das mulheres e suas demandas nos mecanismos de justiça de transição; 7) **garantir o apoio às vítimas de violência sexual cometida durante e depois do conflito;** 8) **certificar a igualdade e equidade em matéria de participação de mulheres e homens no processo de negociação, manutenção e consolidação da paz, assim como em posições diplomáticas;** 9) definir os mecanismos de financiamento, execução e coordenação da evolução para a implementação do Plano de Ação da Resolução 1325 (MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE, DES DROITS DE LA PERSONNE HUMAINE ET DU GENRE, 2011).

---

<sup>51</sup> Assim como vários outros conceitos, não há uma definição universal de *advocacy*. As organizações utilizam as diferentes definições dependendo do que querem enfatizar. Algumas formas de defini-la são: qualquer ação que fale em favor de, recomende ou argumento por uma causa, suporte ou defesa em favor de outras pessoas; processo deliberado de influenciar os formuladores de políticas; ações que pretendem alterar as políticas, posições e programas de governantes, instituições e organizações envolvendo um processo sistemático de influência em matérias de interesse público; um processo de mudança social que afeta atitudes, relacionamentos sociais e relações de poder, que fortalece a sociedade civil e abre espaços democráticos. *Lobbying* é uma forma de *advocacy*. Ou seja, nem toda *advocacy* é *lobbying*, mas todo *lobbying* é uma forma de *advocacy* (CEWIGO, 2014b).

Partindo disso, nota-se o quão amplos, complexos e ousados são os Planos apresentados. Assim, a fim de delimitar o escopo da pesquisa, optou-se por abordar a implementação dos tópicos em negrito. A escolha se deu principalmente porque esses têm relação direta com os pontos selecionados da Resolução 1325 e também porque foram os mais mencionados durante as entrevistas. A formulação de um NAP, portanto, auxilia na identificação das prioridades do Governo, que não necessariamente consulta a população ou organizações de mulheres para compreender suas demandas. Como esses Planos dependem de um esforço conjunto para que sejam colocados em prática, o que ocorre é que durante esse processo de implementação são identificadas as necessidades das mulheres e são realizadas adaptações possíveis.

Uganda, Burundi e os demais países que elaboram NAPs consideram que estes são fundamentais para a articulação e o estabelecimento de responsabilidade e de metas entre os atores envolvidos. Para que todos esses atores tenham conhecimento da evolução de tal processo, as OSCs redigem um CSMR. Neste relatório consta o andamento de cada ponto elencado no NAP, como cada ator está agindo, o cumprimento dos prazos e quais são os constrangimentos durante a prática. Com esses relatórios a ONU tem informações suficientes para produzir seus próprios documentos avaliando o desempenho dos países. Dessa forma é possível traçar novas metas e compreender onde se precisa atuar de maneira mais intensiva.

A intenção da ONU ao monitorar a implementação dos NAPs parte da ideia de que, segundo El Droubi (2006), o Conselho pode adotar tanto decisões obrigatórias quanto não obrigatórias, dependendo da matéria e do objeto<sup>52</sup>. A Resolução 1325, especificamente, fala do Artigo 41<sup>53</sup>, Capítulo VII da Carta:

---

<sup>52</sup> Não há rigor na terminologia utilizada nos diferentes órgãos da ONU, incluindo o CSNU. Sendo assim, é necessário definir a natureza jurídica do ato. “O termo recomendação deveria ser aplicado ao ato de um órgão internacional, dirigido a um ou mais destinatários, convidando-os à adoção de um determinado comportamento, ação ou abstenção. Não obrigatória, portanto, seria a recomendação. Já o termo decisão deveria ser atribuído àquele ato unilateral que fosse obrigatório. Resolução seria o termo a designar tanto um quanto outro ato, ou seja, obrigatório ou não. Pelo exposto até aqui, poder-se-ia afirmar que uma resolução do CSNU constituiria um ato unilateral da ONU, obrigatório ou não” (EL DROUBI, 2006, p. 229-230).

<sup>53</sup> “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais

14. *Reafirma* o seu propósito de, sempre que sejam adotadas medidas sob o Artigo 41 da Carta das Nações Unidas, dar especial atenção ao seu potencial impacto na população civil, tendo presente as necessidades especiais das mulheres e das meninas, a fim de apreciar a tomada de medidas apropriadas de isenção humanitária (UN SECURITY COUNCIL, 2000, p. 3, tradução livre).

Assim, a ideia é que, se os Estados-membros da ONU descumprirem o exposto na Resolução, medidas sejam aplicadas sem empregar as forças armadas. No entanto, são passíveis de aplicação alguns tipos de sanções<sup>54</sup>, como as econômicas, em casos que o Conselho perceba impacto na vida da população civil, conforme Baumbach (2014). Para tanto, o Quadro 2 mostra quais foram os países africanos que adotaram NAPs e em que ano. Além dessa informação, o Quadro também apresenta os países e os anos em que a sociedade civil produziu CSMRs.

Quadro 2 – Países que possuem NAP e CSMR na África

País	Ano do NAP	CSMR 2010	CSMR 2011	CSMR 2012	CSMR 2013	CSMR 2014
Costa do Marfim	2007					
Burundi	2011	x	x	x		x

medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 25).

<sup>54</sup> Embora o Artigo 41 não use o termo sanção, posteriormente ele foi consagrado pela própria prática do CSNU. Muitas vezes essas medidas não são necessariamente efetivadas, todavia a simples ameaça deveria surtir o efeito desejado: de que a possibilidade não está afastada. Por fim, essas sanções diferenciam-se das sanções em sentido lato, “por não terem como pressuposto a ilegalidade de um ato, mas sim os ditames da preservação da paz, [...] que não tem a natureza de corpo jurisdicional ou legiferante, mas sim a de um órgão político” (BAUMBACH, 2014, p. 38).

Gana	2012					
Guiné-Bissau	2011					
Quênia	_55					x
Libéria	2009		x	x	x	
Nigéria	2013					
República Democrática do Congo	2010	x	x	x	x	x
Ruanda	2010	x		x		
Senegal	2011					
Serra Leoa	2010	x		x	x	x
Sudão do Sul	2013			x	x	x
Uganda	2008	x	x	x	x	x

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de Cabrera-Balleza (2012; 2013), Cabrera-Balleza, Chowdrury, Gronberg, Moser (2014), Federal Republic of Nigeria (2013), Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre (2011), Ministère du Genre et des Relations avec les Associations Féminines Africaines et Etrangères (2011). Ministry of Gender, Labour & Social Development (2008), Ministry of the Family, Women and Social Affairs (2007), Ministry of Women and Children's Affairs (2010), Moser (2010), Republic of Liberia (2009), Republic of Rwanda (2010), Prentice (2011) e Women's and Child Institute (2010).

Conforme mostrado, entre os 12 países africanos que possuem NAPs, sete contam com CSMRs. O Quênia é uma exceção, uma vez que redigiu um CSMR em 2014 mesmo não tendo um NAP formulado. Sendo assim, foram escolhidos para esta pesquisa dois países que têm uma frequência significativa de CSMRs: Burundi e Uganda. Não ter um

---

<sup>55</sup> Mesmo o Quênia não possuindo NAP, há monitoramento e verificação da implementação da Resolução 1325. Não é necessário que um país tenha um NAP, as polícias públicas que direcionam à Resolução podem estar contidas em outros documentos de governamentais e de ONGs do país. Há outros 9 casos além do queniano de Estados que não tem NAP, mas tem CSMRs (CABRERA-BALLEZA; CHOWDRURY; GRONBERG; MOSER, 2014).

CSMR não significa necessariamente que não há envolvimento da sociedade civil na implementação da Resolução 1325. No entanto, denota, no mínimo, que as OSCs não se empenharam para realizar uma das partes mais importantes de sua participação: os relatórios de monitoramento. Sem eles, é difícil compreender se a Resolução está de fato gerando efeitos a nível nacional e local. Ademais, na ausência desses relatórios, a liberação do financiamento e o apoio de OIs ficam comprometidos. A total implementação da Resolução 1325 e das Resoluções subsequentes da agenda dependem de uma série de atores<sup>56</sup>; no entanto, conforme reconhecimento da própria ONU, as OSCs são fundamentais para o sucesso desse processo (SULLY; BÉAM; SANDS, 2014).

Assim, os sucessos e problemas no processo de formulação e implementação da Resolução podem ser verificado por meio dos NAPs formulados pelos Estados. Quando um NAP é criado após 2008 é natural que este remeta não apenas à implementação da Resolução 1325 (2000), mas também da Resolução 1820 (2008) e das demais subsequentes. Quanto mais recente o NAP, mais Resoluções acerca do tema ele tende a incorporar. Portanto, neste trabalho, quando for citada a Resolução 1325, presume-se que as demais Resoluções posteriores apresentadas também sejam contempladas, já que estas são complementares à primeira.

Inclusive, conforme será demonstrado detalhadamente a seguir, as últimas Resoluções sobre o assunto se propõem a convidar a sociedade civil a participar da implementação da Resolução 1325 de maneira mais enfática. Elas expõem, inclusive, os relatórios de monitoramento como essenciais para que os objetivos das Resoluções sejam alcançados. Além disso, geralmente os NAPs também englobam declarações de âmbito regional já citadas. Um exemplo é o NAP de Uganda, que tem como título: Plano de ação de Uganda nas Resoluções 1325 e 1820 do Conselho de Segurança da ONU e na Declaração de Goma<sup>57</sup>. Partindo dessas considerações, na próxima seção serão comentadas algumas das críticas estabelecidas a todo o processo de formulação e implementação dos Documentos internacionais sobre mulheres, paz e segurança e especificamente a Resolução. Ademais, também serão explicadas a participação de ONGs nesse processo.

---

<sup>56</sup> Esses atores serão apresentados na próxima seção deste capítulo.

<sup>57</sup> No original em inglês: The Uganda Action Plan on UN Security Council Resolutions 1325 & 1820 and the Goma Declaration (MINISTRY OF GENDER, LABUR AND SOCIAL DEVELOPMENT, 2008).

### 3.4 AS CRÍTICAS E A PARTICIPAÇÃO DE ONGS NA AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA

Abena Busia (1996), escritora e socióloga ganesa que esteve presente nas negociações referentes à *Beijing Declaration*, esclarece a participação das ONGs na formulação de tal Documento. Para ela, os principais problemas foram a comunicação falha e a logística complicada. A atuação conjunta das ONGs do mundo todo e da ONU ficou prejudicada e o texto aprovado não refletiu necessariamente a diversidade de demandas que haviam sido levadas para Pequim pela sociedade civil. Enquanto africana, a autora não se sentiu representada e tampouco crê que as palavras que foram escritas tenham levado em consideração as necessidades das mulheres das comunidades e, portanto, teriam pouca efetividade quando implementadas. Apesar das críticas, admite-se que a Declaração significou um avanço em relação à discussão sobre gênero no âmbito da ONU. Essa postura da ganesa reflete a discussão entre o Feminismo radical, simbolizado nesse caso pela *Beijing Declaration* e o Feminismo pós-colonial, simbolizado pelo descontentamento de Abena Busia (1996) em seu artigo. A complexidade do debate permeia desde as conversas preliminares até a aprovação de todos os documentos que tentam fazer generalizações, tanto relacionadas às violências sofridas pelas mulheres quanto sobre seus direitos.

A participação de ONGs como consultoras e/ou ouvintes no âmbito das OIs vêm sendo incentivada, contudo, muitas vezes, a seleção não depende necessariamente da OI. Em primeiro lugar, as ONGs precisam ser credenciada em um ou mais Estados-membros da OI. Em entrevista, a Diretora de Mulheres, Gênero e Desenvolvimento da Comissão da União Africana em Addis Abeba, Leila Ben Ali (2015, informação verbal), afirmou que um dos problemas é que no norte e no centro do continente africano não têm ONGs suficientes, sendo assim, a rede de contatos utilizada é a dos diretores da UA, privilegiando, naturalmente, as informações destes. Para tentar solucionar essa questão, em setembro de 2015 a UA solicitou que todas as embaixadas enviassem listas com os nomes das ONGs que estão registradas/cadastradas em seus países. O índice de respostas ainda é baixo, todavia, espera-se que essa medida surta efeito a médio e longo prazo. Apesar dessas iniciativas, a Diretora admite que a UA não pode impor que os governos aceitem o envolvimento das ONGs e outras OSCs a nível nacional, apenas recomenda tal ação.

Como consequência desse debate e intuindo observar mais especificidades das diversas áreas nas quais o gênero se intersecciona, houve setorização das discussões relacionadas a gênero, o que culminou na agenda mulheres, paz e segurança, entre outras. Nesse sentido, Ben Ali (2015, informação verbal) acredita que, de fato, essa divisão facilitou o tratamento conferido aos temas. No entanto, ela ainda observa que a intersecção entre gênero e saúde, gênero e economia ou até mesmo entre gênero e meio ambiente é muito mais fácil de ser lidada pelos governos e pelas OIs do que a intersecção entre gênero e segurança. Isso se deve pelo antigo e recorrente paradigma da segurança nacional (e internacional) ser vista, na maioria dos países africanos, pela ótica realista. Esse pensamento, gerado pela colonização e décadas de conflitos armados, causa dificuldade no acesso às informações e também o entendimento que esses assuntos são incumbência dos homens, e não das mulheres. Tickner (1992, p. 8, tradução livre) já argumentava que:

[...] uma vez a elaboração das política externa e militar tem sido amplamente conduzida por homens, a disciplina (de Relações Internacionais) que analisa estas atividades está condenada a ser principalmente sobre homens e masculinidade. Nós raramente percebemos que pensamos nesses termos, no entanto; na maioria das áreas do conhecimento nos acostumamos a equacionar o que é humano com o que é masculino.

A Resolução 1325 e suas complementares procuram alterar essa lógica, mesmo que em um nível macro, inicialmente. Contudo, há diversos problemas na sua formulação que foram detectados apenas no momento da implementação. Willett (2010) argumenta que a falta de fundos adequados pode ser considerada uma das mais significativas limitações para a total implementação da Resolução 1325. A não centralização dos recursos prejudica a capacitação dos *gender advisers* e, por consequência, sua atuação em campo. A redistribuição de financiamento e pessoal afeta diretamente as estruturas nas Nações Unidas, especialmente o militarismo intrínseco às missões de paz.

A concepção de que as mulheres são vítimas a serem salvas pelos homens protetores e formuladores de políticas foi construída e reificada ao longo de toda a existência da ONU. Esse pensamento tem sido questionado por diversas Feministas, como Tickner (1992; 1997) e Enloe (1989), desde o fim da Guerra Fria, uma vez que durante esta as

RI, enquanto disciplina, estavam imersas na ótica realista do mundo. O realismo prioriza questões de balanço de poder, soberania, militarismo e proteção das fronteiras nacionais.

Tickner (1997), portanto, procura desconstruir a ideia de que as mulheres são, por natureza, mais pacíficas que os homens, e por isso deveriam participar das negociações de acordos de paz, mas não da guerra. Dessa forma a autora, mesmo que sem a intenção específica, critica um dos principais pontos da Resolução 1325: a participação das mulheres em acordos de paz. Willett (2010, p. 145) ainda advoga que “[...] hierarquias de gênero são socialmente construídas e mantidas por meio de estruturas de poder que trabalham contra a participação das mulheres na formulação das políticas externa e de segurança nacional”. Nesse sentido, contudo, tal Resolução, assim como os demais documentos apresentados, procura justamente incentivar a participação das mulheres nas tomadas de decisão e em assuntos políticos como um todo. Pelo fato da agenda na qual está inserida se chamar mulheres, paz e segurança, compreende-se que é exatamente nessas questões as quais o gênero deveria ser integrado.

Para Pratt (2013), mais do que uma tentativa de simplesmente integrar o gênero nos assuntos relacionados à paz e segurança, a Resolução 1325 é um projeto calcado nos ideais das Feministas radicais. Entre eles estão o forte apelo ao fim da violência sexual e baseada no gênero e a inclusão destes crimes como de guerra. Assim, notavelmente a Resolução privilegia o gênero em detrimento de classe, cor da pele, idade e outras características de interseccionalidade. A autora argumenta, portanto, que não há no documento nenhuma referência direta aos apelos das Feministas pós-coloniais. Spivak (1988), por exemplo, reconhece que mesmo depois da descolonização formal e do fim da Guerra Fria, as mulheres dos países pobres permaneceram sendo percebidas como vitimizadas, passivas e não tendo agência, capacidade de agir. No entanto, uma análise mais criteriosa da Resolução 1325 sugere que por ela propor que a mulher deixe de ser a vítima do conflito e passe a ser agente de transformação no seu contexto local, é um avanço no sentido de retirar essa mulher do espaço doméstico. Com isso há a não perpetuação da dicotomia público *versus* privado no âmbito da paz e segurança.

Willett (2010) recorda que a Resolução 1325 não é um Tratado, ou seja, não há mecanismos de ratificação, observância e verificação. A autora atribui a falta de coerência operacional na implementação aos fatos de que não existe uma agência da ONU liderando esse processo e de que não há fundos adequados. Indo além, nem essa Resolução, nem

as demais que se referem a mulheres, paz e segurança rompem com o gênero binário, a ideia do masculino e do feminino, tampouco fogem da lógica militar inerente a essas questões. “Neste sentido, o discurso de gênero foi submerso na epistemologia dominante da masculinidade hegemônica, do militarismo e da guerra” (WILLETT, 2000, p. 144, tradução livre). Uma vez que esse discurso é perpetuado por instituições governamentais, o envolvimento de atores não-estatais deveria, teoricamente, alterar e adaptar de alguma maneira a implementação dessa agenda a nível nacional e local. Dessa forma a seguinte seção apresentará justamente a participação desses atores no processo citado.

### 3.5 ENVOLVIMENTO DE ATORES NÃO-ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325 E POSTERIORES

No âmbito das Nações Unidas, um dos primeiros documentos que convida as OIs, ONGs, organizações e grupos de mulheres para a luta, foi a Resolução 3519 (XXX) da Assembleia Geral da ONU, de 15 de dezembro de 1975. Partindo dos debates realizados na Primeira Conferência Internacional sobre as Mulheres, nota-se o constante uso dos termos (neo) colonialismo, racismo, ocupação externa, entre outros (UN GENERAL ASSEMBLY, 1975). Isso reflete quais eram as principais inquietações das mulheres no ano de 1975. Nesse sentido, embora nem todas as mulheres do mundo estivessem preocupadas/sofrendo com o colonialismo, por exemplo, tal processo afetava a vida de muitas delas.

*Solicita* a todos os Governos, organizações intergovernamentais e **não-governamentais**, nomeadamente as **organizações e grupos de mulheres**, a intensificarem os seus esforços para fortalecer a paz, para expandir e aprofundar o processo de *détente* internacional e torná-lo irreversível, para eliminar completa e definitivamente todas as formas de colonialismo e pôr fim à política e prática do *apartheid*, todas as formas de racismo, discriminação racial, agressão, ocupação e dominação estrangeira (UN GENERAL ASSEMBLY, 1975, p. 98, tradução livre).

Com o passar dos anos, os anseios e necessidades das mulheres africanas, assim como das demais mulheres mudou. Apesar disso, o histórico recorrente de conflitos naquele continente faz com que algumas preocupações permaneçam as mesmas. Questões de paz e segurança continuam sendo relevantes para as africanas, especialmente no que diz respeito à representação política e à SGBV. Portanto, as organizações de mulheres ainda têm muito o que conquistar nesse sentido. Reconhecendo isso, a ONU considera relevante a participação de atores não-estatais, principalmente dessas organizações, em todo o processo desde a formulação até a implementação da Resolução 1325. Por isso, tanto na 1325 como nas Resoluções subsequentes, os atores não-estatais são mencionados repetidamente.

Dessa forma, conforme a própria Resolução 1325 do CSNU: “Manifesta a sua disponibilidade para assegurar que as missões do Conselho de Segurança levem em conta considerações de gênero e os direitos das mulheres, inclusive por meio de consultas com os **grupos de mulheres locais e internacionais**”<sup>58</sup>, (UN SECURITY COUNCIL, 2000c, p. 3, tradução livre). Portanto, inicialmente o CSNU considerava relevante a consulta aos grupos de mulheres locais e internacionais.

A Resolução 1820, de 2008, reforçou, em um primeiro momento, a necessidade de consultar esses grupos, especialmente para desenvolver mecanismos eficazes de proteger mulheres e meninas de violência sexual. Posteriormente, solicitou que as redes da sociedade civil local tivessem suporte dos Estados-membros, da própria ONU e de instituições financeiras para que melhorassem suas capacidades. Abaixo se percebe as nomenclaturas utilizadas e de que forma esses atores foram convidados para auxiliar na implementação tanto da Resolução 1325 quanto da 1820.

*Solicita* ao Secretário-Geral e às agências pertinentes das Nações Unidas, *inter alia*, por meio de consulta com as mulheres e as **organizações de mulheres** se necessário, para desenvolver mecanismos eficazes para fornecer proteção contra a violência, incluindo, em particular a violência sexual, a mulheres e meninas e ao redor dos campos de refugiados e de pessoas deslocadas internas da ONU [...];  
[...]

---

<sup>58</sup> Grifo da autora.

*Encoraja* todas as partes interessadas, incluindo os Estados-Membros, das Nações Unidas, entidades e instituições financeiras para apoiar o desenvolvimento e fortalecimento das capacidades das instituições nacionais, em particular dos sistemas judiciais e de saúde, e de **redes locais da sociedade civil**<sup>59</sup>, a fim de prestar assistência sustentável a vítimas de violência sexual em conflitos armados e em situações de pós-conflito (UN SECURITY COUNCIL, 2008, p. 4, tradução livre).

Por sua vez, a Resolução 1888, de 2009, é mais enfática ao tratar das organizações e redes de mulheres, bem como das ONGs e dos atores da sociedade civil. A relevância desses atores enquanto meios para a promoção da paz e empoderamento feminino é reconhecida por tal Resolução. Outro reconhecimento é em relação à contribuição que o conhecimento adquirido com a experiência dessas ONGs a nível local pode oferecer para auxiliar a ONU e outras OIs no trabalho de campo. Seguem os trechos da Resolução 1888 que evidenciam tais afirmações:

*Reconhecendo* que a promoção e capacitação das mulheres e que o apoio às **organizações e redes de mulheres** são essenciais para a consolidação da paz para promover a participação plena e equitativa das mulheres e incentivar os Estados-Membros, doadores, **sociedade civil**, incluindo as **organizações não-governamentais**, a prestar apoio a este respeito (UN SECURITY COUNCIL, 2009a, p. 2, tradução livre).

*Manifesta* a sua intenção de fazer melhor uso de visitas de campo periódicas para áreas de conflito, por meio da Organização de reuniões interativas com mulheres locais e **organizações de mulheres** no campo sobre as preocupações e necessidades das mulheres em zonas de conflito armado (UN SECURITY COUNCIL, 2009a, p. 5, tradução livre).

*Solicita* ao Secretário-Geral, [...] utilizando os conhecimentos do sistema das Nações Unidas e as contribuições dos governos nacionais, organizações regionais, **organizações não-**

---

<sup>59</sup> Grifos da autora.

**governamentais** na sua capacidade consultiva e vários atores da **sociedade civil**<sup>60</sup>, a fim de fornecer em tempo útil, objetiva e precisamente informações confiáveis sobre as lacunas na resposta das entidades das Nações Unidas, para tomar as medidas adequadas (UN SECURITY COUNCIL, 2009a, p. 7, tradução livre).

Já a Resolução 1889, aprovada em 2009, salienta os pontos que as demais haviam mencionado. Ademais, trata da participação das organizações de mulheres durante todo o processo de paz e também no pós-conflito. A ideia de integração de gênero ainda considera a consulta a elas e à sociedade civil em geral como maneira de compreender de maneira mais precisa as prioridades e necessidades femininas. Os tópicos abaixo retirados da própria Resolução 1889 são exemplos do exposto:

*Estimula* os Estados-Membros, as organizações internacionais e regionais a tomarem mais medidas para melhorar a participação das mulheres em todas as etapas dos processos de paz, [...] nomeadamente por meio da promoção de liderança e capacidade das mulheres de participar na gestão da ajuda e planejamento, apoio a **organizações de mulheres** e combatendo as atitudes sociais negativas sobre a capacidade das mulheres de participar igualmente;  
[...]

*Encoraja* os Estados-Membros em situações de pós-conflito, em consulta com a **sociedade civil**, incluindo as **organizações de mulheres**, a especificar em pormenor as mulheres e as necessidades das meninas e prioridades e estratégias concretas de design, de acordo com os respectivos sistemas jurídicos, para atender a essas necessidades e prioridades, que cobrem o apoio, entre outros, para maior segurança física e melhor sócio -Condições económicas [...];  
[...]

*Estimula* os Estados-Membros, os organismos das Nações Unidas e a **sociedade civil**, incluindo as

---

<sup>60</sup> Grifos da autora.

**organizações não-governamentais**<sup>61</sup>, para tomar todas as medidas possíveis para assegurar que as mulheres e meninas tenham acesso igual à educação em situações de pós-conflito, dado o papel fundamental da educação na promoção da participação das mulheres nas tomadas de decisões pós-conflito (UN SECURITY COUNCIL, 2009b, p. 3-4, tradução livre).

As Resoluções aprovadas a partir do aniversário de 10 anos da Resolução 1325 passaram a não só convidar as organizações de mulheres, ONGs e sociedade civil a implementá-las, mas também reconheceram a função desses atores. Esse é o caso da Resolução do CSNU 2106, de junho 2013, que, conforme os trechos selecionados a seguir, demonstra a relevância dos atores mencionados como responsáveis por estabelecer uma relação entre o local – as comunidades – e o regional e o internacional – os Estados-membros, as agências da ONU e outras OIs.

*Enfatiza* o importante papel que pode ser desempenhado pelas mulheres, pela **sociedade civil**, incluindo as **organizações de mulheres** e líderes formais e informais da comunidade em exercer influência sobre as partes em conflito armado com relação ao enfrentamento da violência sexual;

[...]

[...] *solicita* ao Secretário-Geral, os Estados e as organizações regionais, quando necessário, que garantam que os mediadores e os enviados, em situações em que é usado como um método ou tática de guerra, ou como parte de um ataque generalizado ou sistemático contra a população civil, envolver questões de violência sexual, inclusive com mulheres, a **sociedade civil**, as **organizações de mulheres** e sobreviventes de violência sexual [...] (UN SECURITY COUNCIL, 2013a, p. 4, tradução livre)

*Salienta* o importante papel que as **organizações da sociedade civil**, incluindo as **organizações de**

---

<sup>61</sup> Idem.

**mulheres** e as **redes**<sup>62</sup> podem desempenhar na promoção da proteção ao nível comunitário contra a violência sexual em situações de conflito e pós-conflito armados e apoiar sobreviventes no acesso à justiça e reparação (UN SECURITY COUNCIL, 2013a, p. 6, tradução livre).

A Resolução 2122 data de outubro de 2013 e, apesar de ter sido aprovado no mesmo ano que a Resolução 2106, traz aspectos novos a respeito dos atores transnacionais envolvidos na agenda mulheres, paz e segurança. Tal Resolução reforça a sociedade civil e as organizações de mulheres enquanto importantes na consultoria e no diálogo com os demais atores. Ademais, avança no debate ao solicitar que os Estados-membros da ONU procurem alternativas para o financiamento dessas organizações, demonstrando que assim eles auxiliaram na implementação da própria Resolução 1325. Com isso, o CSNU evidencia a preocupação com a questão dos recursos e, de certa forma, se exime da responsabilidade ao incumbir tal tarefa aos Estados-membros. Os trechos a seguir da Resolução 2122 corroboram essas afirmações e ainda trazem elementos já citados nas demais Resoluções.

*Registando* as contribuições críticas da **sociedade civil**, incluindo as **organizações de mulheres** para a prevenção de conflitos, resolução e construção da paz e, neste contexto, a importância da consulta constante e do diálogo entre as mulheres e os tomadores de decisões nacionais e internacionais (UN SECURITY COUNCIL, 2013b, p. 2, tradução livre).

*Solicita* ao Secretário-Geral e seus enviados especiais e representantes especiais para missões das Nações Unidas, como parte de seus informes regulares, para atualizar o Conselho sobre os progressos em convidar as mulheres a participar, nomeadamente através de consultas com a **sociedade civil**, incluindo as **organizações de**

*Encoraja* todas as partes interessadas, incluindo os Estados-Membros, os organismos das Nações Unidas e instituições financeiras, para apoiar o desenvolvimento e fortalecimento das capacidades das instituições nacionais, em particular dos

---

<sup>62</sup> Grifos da autora.

sistemas judiciais e de saúde e das redes locais da **sociedade civil**<sup>63</sup>, a fim de prestar assistência sustentável a mulheres e meninas afetadas por situações de conflito armado e pós-conflito (UN SECURITY COUNCIL, 2013b, p. 5, tradução livre).

A mais recente da agenda, a Resolução 2242, de outubro de 2015, também reconhece as contribuições da sociedade civil e das organizações de mulheres na implementação da Resolução 1325. Ademais, reitera que tais atores têm participação significativa e que, portanto, devem ser convidados, sempre que possível, das reuniões e negociações sobre a temática. Essa proximidade traria diversos benefícios, entre eles o auxílio a compreender as especificidades dos países e o estabelecimento de prioridades. Passados 15 anos desde a aprovação da Resolução 1325, o diálogo com a sociedade civil mostrou-se necessário e fundamental para que os objetivos sejam alcançados.

*Reconhecendo* a importante contribuição da **sociedade civil**, incluindo as **organizações de mulheres**, durante os últimos quinze anos na implementação da Resolução 1325,

[...]

[...] *encorajada ainda* a participação significativa das **organizações da sociedade civil** em reuniões sobre de paz e segurança internacionais e regionais, conforme o caso, inclusive em conferências de doadores para ajudar a garantir que as questões de gênero sejam integradas no desenvolvimento, estabelecimento de prioridades, coordenação e implementação de políticas e programas, e *encoraja* os anfitriões de tais reuniões a dar a devida atenção para facilitar uma representação transversal de participantes da **sociedade civil** (UN SECURITY COUNCIL, 2015b, p. 3, tradução livre).

[...] *reitera a sua intenção* de assegurar que as missões do Conselho de Segurança levem em consideração questões de gênero e de direitos das mulheres, inclusive por meio de consultas com os **grupos de mulheres locais e internacionais**;

---

<sup>63</sup> Grifos da autora.

*Expressa sua intenção de convidar a **sociedade civil**, incluindo as **organizações de mulheres**<sup>64</sup>, para informar o Conselho sobre considerações específicas de cada país e das áreas temáticas relevantes, [...] para informar com mais regularidade as situações dos países e as áreas temáticas de trabalho relevantes em suas agendas, incluindo questões de urgência para as mulheres e meninas em situações de conflito e de crise (UN SECURITY COUNCIL, 2015b, p. 4-5, tradução livre).*

Os trechos selecionados das sete Resoluções são aqueles que mencionam algum dos atores de interesse para este estudo. Dessa forma, o termo *grupos de mulheres locais e internacionais* foi citado duas vezes, a mesma quantidade de *organizações da sociedade civil* e de *organizações e redes de mulheres*. Já *organizações não-governamentais* apareceu três vezes. Foram feitas trezes referências tanto a *organizações de mulheres* quanto à *sociedade civil*. Outras expressões como *redes locais da sociedade civil* e *sociedade civil local* só foram mencionadas uma vez. Considerando que tal análise seja baseada em atores e não em termos, os atores não-estatais<sup>65</sup> foram referidos 37 vezes nas Resoluções da agenda mulheres, paz e segurança.

Isso demonstra um significativo encorajamento por parte do CSNU para que estes atores participem ativamente de diversas formas, seja como consultores, informantes ou implementadores. Tal insistência repetida deriva da necessidade de suprir lacunas deixadas pelos Estados, como sugere Risse (2007). Lacunas essas que não podem ser preenchidas por OIs como a ONU sozinhas, seja por falta de recursos ou até mesmo pelo acesso desprivilegiado as comunidades locais, o que dificulta tal processo. Sendo assim, geralmente são estabelecidas diversas parcerias para que uma Resolução seja posta em prática. Partindo disso, a seção seguinte tratará os atores participantes e a formulação e implementação do NAP de Uganda.

---

<sup>64</sup> Grifos da autora.

<sup>65</sup> “[...] Agente societal que estabelece um tipo inovador de vinculações extra estatais, baseando-se em contatos, coligações e interações através das fronteiras nacionais ante os quais os órgãos centrais da política externa estatal têm relativa, ou nenhuma, capacidade regulatória” (VILLA, 1999, p.22).

### 3.6 FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E ATORES PARTICIPANTES DO NAP DE UGANDA

“Durante as duas décadas de conflito armado, [...] a taxa de SGBV notavelmente aumentou no norte de Uganda, principalmente porque meninas e mulheres sofreram estupro e violações quando saíam dos campos para buscar água e/ou lenha [...]” (ISIS-WICCE, 2014, p. 77). Devido a essas experiências, e as demais já apresentadas no Capítulo 1, que afetaram diretamente as mulheres, o Governo de Uganda optou por implementar a Resolução 1325 por meio de um NAP. A intenção foi que assim ficariam claros os pontos específicos<sup>66</sup> que devem ser atentados em situações de reconstrução e reabilitação pós-conflito. Sendo assim, coube principalmente, mas não só, ao Ministério do Gênero, Trabalho e Desenvolvimento Social essa função. Na realidade, o *mainstreaming* nos órgãos governamentais de Uganda é algo que se tenta fazer diária e conjuntamente com os outros ministérios e departamentos, apesar de empecilhos, como ausência de recursos para capacitações e campanhas internas (KIGONYA, 2015, informação verbal).

O processo de formulação do NAP também foi pautado nas assinaturas de Acordos e Convenções internacionais. Uganda é signatária de todos os Documentos, Declarações e Plataformas de Ação citadas no início deste Capítulo. Costuma ser um dos primeiros países africanos a se engajar em projetos relacionados a gênero, sendo uma das referências no continente para tais assuntos. O NAP de Uganda serve para implementar as Resoluções 1325, 1820 e também a Declaração de Goma. A intenção ao redigir um NAP foi garantir a proteção de mulheres e meninas, principalmente em relação ao estupro e outras formas de violência sexual. Outra meta geral do plano é aumentar a participação das mulheres em todos os níveis de tomada de decisão, tanto na resolução de conflitos quanto em processo de paz.

O NAP ugandês é coordenado pelo *Ministry of Gender, Labour and Social Development* (MGLSD) do país. Tal Ministério antecipou os constrangimentos para a implementação do plano, porque “o Plano de Ação pode continuar sendo meras palavras no papel caso seus

---

<sup>66</sup> Entre eles estão: negociações e planejamento para implementar políticas e acordos de paz; uso de investigadores externos, manutenção da paz, etc.; realização de eleições; investimentos internos na criação de emprego, cuidados de saúde, etc.; desmobilização de combatentes; e medidas para aumentar a capacidade e a confiança na sociedade civil (TAFT, 2001).

implementadores não estiverem comprometidos com sua implementação” (MINISTRY OF GENDER, LABOUR & SOCIAL DEVELOPMENT, 2008, p. 6, tradução livre). Os constrangimentos citados são a disponibilidade de fundos, a vontade política apropriada, coordenação reforçada, capacidade adequada e monitoramento e avaliação institucional. No entanto, essa antecipação também pode ser vista como o próprio Ministério procurando justificativas para que o Plano não seja colocado em prática, inclusive porque é um de seus implementadores.

Uma das formas de agir para implantar o NAP é prover conhecimento acerca dos documentos supracitados para a população. Também se precisa melhorar o envolvimento entre os atores locais e o Governo central, bem como a cooperação entre governantes e parceiros internacionais. Nesse sentido, caso não haja uma alteração da lógica hierárquica de que o Governo é quem delega funções e as ONGs que vão a campo, não haverá cooperação e sim coordenação governamental. É isso que sugere o próprio NAP. De acordo com *Ministry of Gender, Labour & Social Development* (2008, p. 5, tradução livre), o enfoque do plano é:

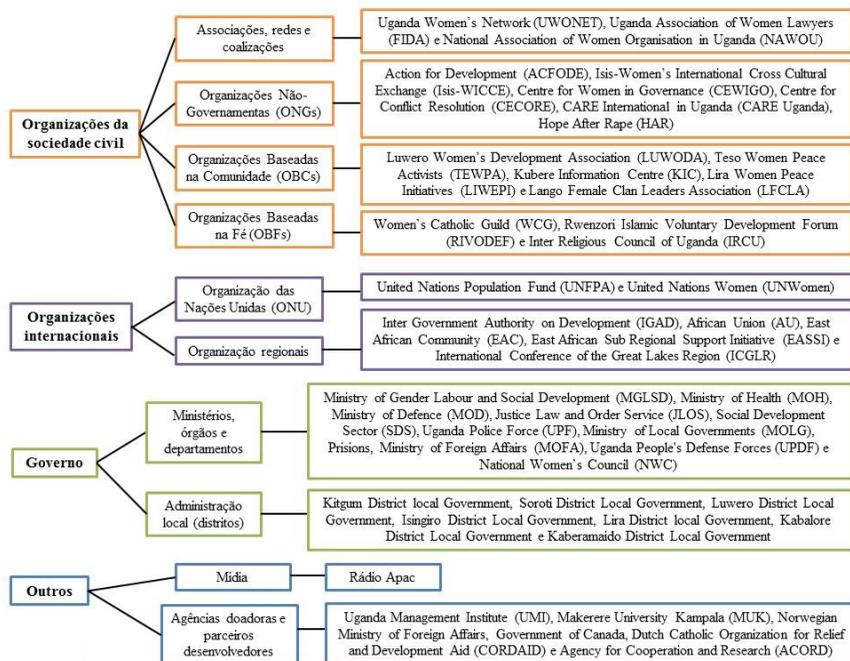
O Plano de Ação concentra-se em:

- O mandato de diferentes instrumentos
- Ações para eliminar as lacunas existentes e constrangimentos no acesso à justiça para as vítimas de SGBV
- As ações possíveis para implementação
- Acompanhamento, sistemas de coleta de informação e mecanismos de comunicação
- Agência, departamento ou indivíduo responsável pela implementação.

Contudo, por vezes o Plano tende a não especificar os atores que participação dessas atividades, além de incluir poucas vezes as ONGs. Nesse contexto, cabe inicialmente identificar esses atores, para posteriormente aprofundar o estudo nas organizações de mulheres. O Esquema 5 oferece um mapeamento de algumas OSCs, OIs, agências governamentais e outros organismos envolvidos no processo de formulação, implementação e verificação da Resolução 1325 por meio de um NAP em Uganda. Ressalta-se que estes são apenas alguns atores, aqueles que foram citados mais vezes nas fontes pesquisadas. As fontes utilizadas foram o próprio NAP de 2008, sua revisão de 2011 e os cinco Relatórios de Monitoramento da Sociedade Civil, dos anos de 2010 a

2014 (MINISTRY OF GENDER, LABOUR & SOCIAL DEVELOPMENT, 2008; 2011; RUBIMBWA, 2010; RUBIMBWA E KOMUREMBE, 2011; 2012; RUBIMBWA, CEWIGO, MULUMBA, 2013; CEWIGO, 2014a).

### Esquema 5 – Atores envolvidos na formulação e implementação do NAP de Uganda



Fonte: Elaborado pela autora com base em Ministry of Gender, Labour & Social Development (2008; 2011), Rubimbwa (2010), Rubimbwa e Komurembe (2011; 2012), Rubimbwa, CEWIGO, Mulumba (2013) e CEWIGO (2014a).

Nota: Nomes e siglas no idioma e formato que aparecerem no NAP e/ou nos relatórios de monitoramento.

A classificação dos atores foi de acordo com referencial apresentado anteriormente. De acordo com o Esquema 5, a UWONET, a FIDA-U e a NAWOU são apresentadas como associações, redes e coalizações, mas também são ONGs. No que diz respeito à implementação da Resolução 1325, sua principal função é a de rede e associações,

respectivamente. Já entre as ONGs está a CARE Uganda que, embora seja uma Organização internacional, possui ramificações que atuam especificamente em alguns países, esse é o caso de Uganda. As OBCs citadas têm caráter local e procuram atender basicamente as demandas de suas comunidades.

Em relação às OBFs, conforme apresentado no Capítulo 1, desde a colonização no continente africano já se notou a forte presença dos, hoje chamados, atores não-estatais. As igrejas, principalmente a católica e a protestante, figuram como atores que influenciaram de forma definitiva a relação entre os colonizadores e os colonizados. Em busca de fiéis, recursos e intencionando catequizar aquelas populações com hábitos pecadores, foram agentes ativos em todo o processo e permanecem deixando sua marca nos países africanos. Em Uganda especificamente no que diz respeito às mulheres, há diversas OBFs trabalhando, algumas delas, as que participam diretamente da implementação do NAP, foram citadas no Esquema 5.

As organizações internacionais são representadas por algumas agências da ONU e por outras iniciativas do continente africano, como a UA, e da Região dos Grandes Lagos Africanos, como a ICGLR. O governo, por sua vez, está presente no processo de formulação e implementação do NAP por meio de seus ministérios, órgãos e departamentos e também por meio da administração local dos distritos. O Esquema 5 também apresenta a mídia, parceiros doadores e agências desenvolvedoras participantes do NAP. Entre eles estão os Governos da Noruega e do Canadá, demonstrando o envolvimento direto de outros governos que não o ugandês. Tal parceria é justificada pelo fato de esses países serem conhecidos por empreenderem e financiarem ações e planos relacionados à temática gênero. O Governo do Canadá, especificamente, costuma auxiliar governos africanos na formulação e implementação de políticas da agenda mulheres, paz e segurança (TRYGGESTAD, 2014).

Já a nível governamental, entre outros, tem-se o MGLSD de Uganda e também o *National Women's Council*<sup>67</sup>, que integra a

---

<sup>67</sup> “Objetos e funções do Conselho. (1) Os objetos do Conselho são- (A) para organizar as mulheres de Uganda em um corpo unificado; e (B) a contratação de mulheres em atividades que são um benefício para eles e para a nação. (2) Para a realização dos seus objetos ao abrigo da subsecção (1), o Conselho deve ter as seguintes funções- (A) para inspirar e promover entre as mulheres um espírito de unidade e consciência nacional; (B) para fornecer um sistema unificado e integrado através do qual as mulheres podem comunicar e coordenar as suas

Secretaria Permanente e existe antes da fundação do MGLSD e foi incorporado depois pelo Ministério. O Conselho foi formado oficialmente por Idi Amin, ainda em 1993, e estava sediado no Escritório do Primeiro-Ministro. Ao cria-lo, por pressão internacional das Conferências Mundiais sobre a Mulher, Amin baniu simultaneamente todas as outras organizações de mulheres (TRIPP, 2005).

Quanto ao MGLSD em si, houve questionamentos desde sua criação, em 1995<sup>68</sup>, sobre como seria organizado um Ministério com tantas funções e objetivos tão distintos. Por isso foram necessários vários anos para compor uma estrutura que cumprisse as intenções iniciais do Governo de Uganda ao criar o MGLSD. Todavia, ainda há uma parcela pequena do ministério que trabalha diretamente com gênero e o orçamento tem de ser dividido igualmente entre os Departamentos de Gênero, Trabalho e Desenvolvimento Social. A intenção, no entanto é que o *mainstreaming* seja adotado em todos os setores governamentais e não apenas quando o MGLSD intervenha (KWESIGA, 2003).

No entanto, para Othieno (2015, informação verbal), o Governo não estava sendo efetivo, então as OSCs tomaram a frente para internalizar e, portanto, implementar a Resolução 1325. Por vezes diversas das atividades propostas no NAP são colocadas em prática única e exclusivamente por ONGs. Foi justamente por isso que 35 OSCs ugandesas fundaram, em 2009, uma coalização. Ela se chama *Coalition*

---

ideias e atividades; (C) estabelecer canais através dos quais os serviços económicos e sociais e serviços podem alcançar as mulheres em todas as áreas do Uganda; (D) incentivar as mulheres para consolidar seu papel no desenvolvimento nacional nos domínios políticos, econômicos, sociais, culturais e educacionais; (E) promover relações com as organizações internacionais de mulheres com objetivos e interesses semelhantes; (F) para fazer todas essas outras coisas como são incidentais ou conducentes à realização dos objetos do Conselho nos termos desta Lei” (GOVERNMENT OF UGANDA, 1993, p. 4, tradução livre).

<sup>68</sup> “O Ministério surgiu por uma exigência da Constituição de 1995, nos capítulos 4 e 16, que obriga o governo a: ‘capacitar as comunidades para aproveitar o seu potencial através do desenvolvimento de competências, produtividade do trabalho e crescimento cultural’. A constituição advoga em favor da proteção e promoção dos direitos fundamentais dos pobres e dos grupos vulneráveis, bem como de instituições e de líderes tradicionais ou culturais” (GOVERNMENT OF UGANDA, 2016, tradução livre).

*for Action on 1325* (COACT)<sup>69</sup> e é liderada pela CEWIGO. A COACT “facilita a implementação do NAP de Uganda relativo à Resolução 1325, 1820 e a Declaração de Goma. Também apoia os Governos Locais Distritais a projetar intervenções estratégicas que fazem o NAP uma realidade para as mulheres locais” (GNWP, 2016).

Essa coalizção procura atuar complementando – e diversas vezes realizando – o trabalho realizado pelo governo, além de fazer *lobby* para o que as instituições governamentais implementem a Resolução 1325. As OSCs que participam da COACT dividem as funções, algumas trabalham especificamente com *capacity building*, outras com atendimento a vítimas de SGBV, *advocacy* e *lobby* (OTHIENO, 2015, informação verbal). Os próprios conceitos, como o de *advocacy* são explicados para os membros da coalizção por meio de manuais e campanhas. Com isso, pretende-se demonstrar que influenciar os formuladores de políticas não precisa ser uma forma de confrontá-los e sim de mudar suas ideias sobre determinada questão (CEWIGO, 2014b).

Durante a realização da pesquisa, sete representantes de oito organizações foram entrevistadas em Kampala, assim como representantes do MGLSD e da Escola de Estudos de Mulheres e Gênero da *Makerere University*. Apenas duas pessoas de uma ONG solicitaram o anonimato e não permitiram que o nome da Organização fosse mencionado. Além disso, uma pessoa no MGLSD se recusou a assinar o Formulário de Consentimento, contudo, não houve prejuízos para o estudo, uma vez que as perguntas e afirmações foram repetidas para a outra representante do Ministério e as respostas obtidas foram semelhantes.

Nem todas as organizações entrevistadas estão no Esquema 5, contudo permanecem sendo relevantes para o estudo, uma vez que oferecem uma perspectiva externa a dos atores envolvidos na implementação da Resolução 1325 em Uganda. No APÊNDICE A foram apresentadas as representantes das organizações entrevistadas, assim como uma breve descrição de como é a atuação da ONG no país<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> A partir dessa coalizção e de sua parceria com a Global Network of Women Peacebuilders que foi possível a redação dos CSMRs de Uganda. A partir disso, a CEWIGO traduziu esses e outros relatórios para as línguas locais, levando informação sobre mulheres, paz e segurança a todas as mulheres (CEWIGO, 2014b).

<sup>70</sup> Para escolher as organizações e instituições a serem entrevistadas procurou-se tanto ONGs que participavam ativamente do processo de implementação do

Durantes as entrevistas alguns assuntos geram controvérsias, como qual é de fato a participação do MGLSD na implementação das políticas públicas decorrentes da Resolução 1325. Kigonya (2015, informação verbal), representante do próprio Ministério, afirma que é o governo que coordena e implanta a maior parte dos projetos e políticas, sendo a atuação das ONGs apenas complementares. Todavia Anônima 2 e Anônima 3 (2015, informação verbal) dizem que o envolvimento do Governo ugandês e só no nível macro, portanto, cabe às organizações praticamente todo o trabalho.

As maneiras como as ONGs de Uganda fazem isso varia, contudo a menção ao *lobbying*, a *advocacy*, a *networking*, ao *capacity building* e recorrente, indicando como atuam. Assim, a seção seguinte deste Capítulo apresentará o processo de formulação e implementação dos NAPs e atores envolvidos no caso do Burundi, da mesma forma que foi feito nesta seção.

### 3.7 ATORES PARTICIPANTES DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO NAP DO BURUNDI

O NAP do Burundi afirma que, devido aos anos de conflito armado, o sistema político, econômico, social e cultural do país foi desorganizado e desde então o Governo do Burundi tem se esforçado para criar bases sólidas e mobilizar a população para reconstruir a nação (MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE, DES DROITS DE LA PERSONNE HUMAINE ET DU GENRE, 2011). Apesar dessas tentativas e desse discurso, Anônima 4 argumenta que não há iniciativas concretas por parte do Governo atual que, inclusive é constantemente acusado de violar os direitos humanos.

Na teoria, a criação de um NAP facilita o processo de integrar a nível governamental questões relacionadas a gênero, especialmente conscientizando os atores da importância da participação das mulheres e meninas. A prevenção da violência sexual, os efeitos do conflito na vida das mulheres e a reconstrução pós-conflito são alguns dos tópicos

---

NAP da Resolução 1325 quanto outras que não estavam tão envolvidas, assim como o Governo, OIs e universidades. A intenção era compreender a percepção dos diversos atores. No entanto, a escolha em si não foi necessariamente deliberada, uma vez que foram entrevistados os atores que responderam aos contatos e preencheram posteriormente o Formulário de Consentimento. Dessa forma, no caso de Uganda não foi possível ouvir a opinião de nenhuma OI que atuasse no país.

tratados no plano. Desde 2007 há mobilização por parte do Governo, das OSCs e da comunidade internacional para formular um NAP para o Burundi. Contudo, somente em dezembro de 2011 o documento foi lançado, com objetivos que compreendem o período de 2012 a 2016 (MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE, DES DROITS DE LA PERSONNE HUMAINE ET DU GENRE, 2011).

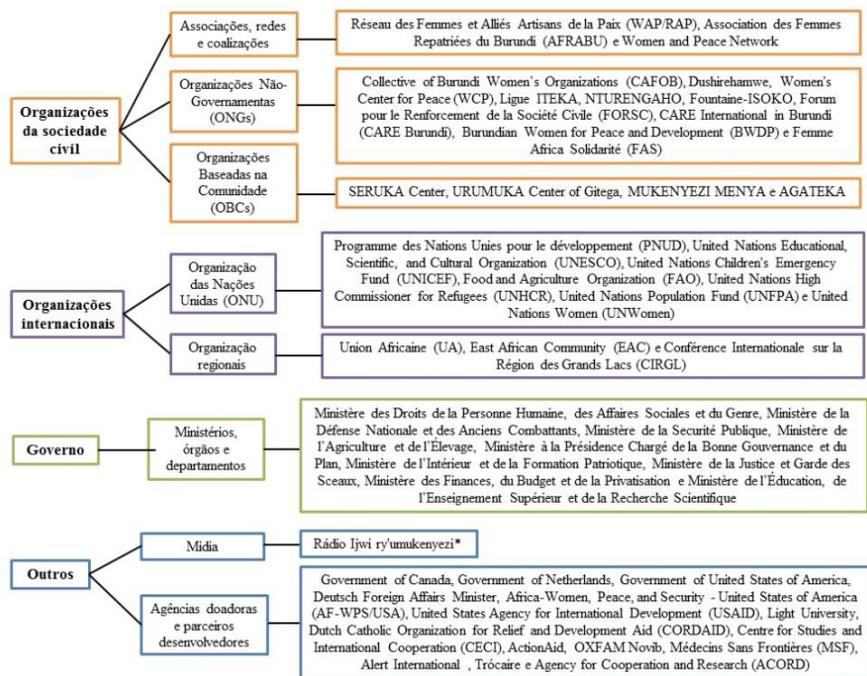
Este plano de ação, que se estende por 5 anos é construído em torno de oito áreas prioritárias:

- Eixo I: Promoção da 1325 para a sua implementação
- Eixo II: Gênero e equidade na participação de homens e mulheres em cargos de tomada de decisão <<participação e empoderamento das mulheres>>
- Eixo III: Reforço dos mecanismos de proteção dos direitos das mulheres em situações de conflito e pós-conflito
- Eixo IV: Reformas legais em favor da igualdade de gênero
- Eixo V: Análise dos direitos e necessidades de mulheres e meninas em programas de pós-conflito
- Eixo VI: Análise dos direitos e necessidades de mulheres e meninas no processo de justiça pós-conflito
- Eixo VII: Efetiva participação das mulheres na negociação de processos de paz e operações de paz
- AXIS VIII: Coordenação da implementação da Resolução 1325  
(MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE, DES DROITS DE LA PERSONNE HUMAINE ET DU GENRE, 2011, p. 7-8, tradução livre).

O *Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la personne Humaine et du Genre* teve sua nomenclatura alterada em 24 de agosto de 2015 para *Ministère des Droits de la Personne Humaine, des Affaires Sociales et du Genre* (MDPHASG) (GOUVERNEMENT DU BURUNDI, 2016). Por isso, em todos os documentos anteriores a esta data, até mesmo no NAP e nos CSMRs que foram redigidos até então, o ministério que trata de gênero é referido com o nome mantido. Contudo, no Esquema 6, preferiu-se atualizar o nome do Ministério. A

coordenação da formulação e implementação do NAP do Burundi se deu por esse Ministério, uma vez que está entre suas missões principais: "contribuir para o desenvolvimento, aplicação e cumprimento das leis, convênios, convenções e plataformas de ação para proteger os direitos humanos em geral e os direitos [d]as mulheres [...]" (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2011, tradução livre).

### Esquema 6 – Atores envolvidos na formulação e implementação do NAP do Burundi



Fonte: Elaborado pela autora com base em Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre (2011), Bitsure, Nyanzobe e Nisabwe (2010), WAP/RAP, Fontaine-Isoko (2011), Niyongabo (2012) e Nisabwe (2014).

Nota: \*Significado em português: “mulheres no poder”.

No Esquema 6 encontram-se alguns dos atores responsáveis pelo NAP do Burundi, identificados nos documentos oficiais, no próprio Plano e nos CSMRs dos anos de 2010, 2011, 2012 e 2014. Nota-se uma

grande quantidade de agências doadoras e parceiros desenvolvedores que são, na maioria, ONGs internacionais conhecidas. Há também diversos governos, como o do Canadá, dos Países Baixos, da Alemanha e dos Estados Unidos que costumam financiar a implementação do plano. O envolvimento do Canadá é recorrente, conforme já explicado na seção anterior. O Governo dos Estados Unidos, por sua vez, financiam a formulação e implementação do NAP do Burundi com base em seu comprometimento com a agenda mulheres, paz e segurança. A Alemanha e os Países Baixos costumam ter fortes relações com o país, inclusive, são uns dos poucos países com consulados/embaixadas<sup>71</sup> com solo burundês (MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE, DES DROITS DE LA PERSONNE HUMAINE ET DU GENRE, 2011; BITSURE, NYANZOBE, NISABWE, 2010; WAP/RAP, FOUNTAINE-ISOKO, 2011; NIYONGABO, 2012; NISABWE, 2014).

Nenhum ator foi classificado como OBF com base nos documentos analisados. No entanto, reconhece-se que existem diversas dessas organizações no Burundi e que muitas trabalham diretamente com mulheres e outras questões de gênero, todavia, elas não tratam diretamente da Resolução 1325 e não participaram, portanto, da elaboração e da implementação do plano e dos relatórios. O número de ONGs e organizações de mulheres agindo em prol da agenda mulheres, paz e segurança vem crescendo desde a assinatura do Acordo de Arusha. Isso ocorreu principalmente porque durante as negociações que culminaram na assinatura do acordo, as mulheres participaram ativamente, apesar das dificuldades iniciais. Dessa forma, as burundesas se engajaram também na implementação da Resolução 1325, reconhecendo sua importância no contexto específico do país. Tal afirmação é corroborada pelo Esquema 6 (NDIKUMANA; SEBUDANDI, 2012).

A ONU também tem presença significativa em todo o processo, atuando com sete de suas agências. Essa relação demonstra a dependência contínua por parte do Burundi, que vem desde a chegada da operação de paz da Organização. Ainda no âmbito internacional, além das Nações Unidas, a UA, a ICGLR e a *East African Community* (EAC) também auxiliam, especialmente em questões burocráticas e políticas, influenciando instituições e doadores internacionais.

O próprio Governo burundês também se envolveu na formulação do NAP com diversos ministérios. Seu engajamento instiga confiança e

---

<sup>71</sup> Os países não-africanos que possuem embaixadas/consulados no Burundi são: Índia, Estados Unidos, Rússia, França, Bélgica, Alemanha e Países Baixos.

comprova que o governo está comprometido com a agenda mulheres, paz e segurança e, de maneira mais geral, com os Direitos Humanos (NDIKUMANA; SEBUDANDI, 2012). Todavia, Habonimana (2015, informação verbal) discorda dessa informação, uma vez que um Governo desestruturado como o do Burundi tende a não estabelecer prioridades e, logo, a não se engajar com temáticas fora da agenda tradicional, como é caso das questões de gênero. Para Dube (2000), a influência colonial ainda é percebida nesse sentido, uma vez que durante décadas as mulheres foram renegadas e consideradas cidadãs de segunda classe. Nesse sentido, a formulação de Planos como o NAP da Resolução 1325 é apenas uma forma encontrada pelo Governo de demonstrar que há ações para alcançar a igualdade de gênero.

Contudo, de acordo com Mikell (1997) foi a pressão internacional que fez com que os Governos africanos internalizassem Documentos internacionais. No caso do Burundi, o Acordo de Arusha e a justiça de transição são elementos basilares para que o gênero fosse abordado nacionalmente. A intenção das OIs, como a ONU e a UA, todavia, não levou em consideração como e com que financiamento seriam implementados as políticas públicas decorrentes desses Documentos. Mohanty (1991) esclarece que as pautas e demandas das mulheres ocidentais são diferentes das necessidades das mulheres de países que sofreram com o colonialismo e com posteriores guerras civis.

Dessa forma, os e as formuladoras de tais Documentos não atentaram que em situações de pós-conflito não há estruturas institucionais, políticas, sociais e tampouco econômicas para tal fim. Por sua vez, o Governo do Burundi aceitou incluir as considerações sobre mulheres e gênero nas políticas nacionais, no entanto também não buscaram maneiras de coloca-las em prática. Assim, percebe-se que o constrangimento à atuação das organizações de mulheres é velado, já que elas são convidadas a participar do processo, porém não há condições para isso (DUBE, 2000).

Para compreender melhor esse processo, em Bujumbura foram realizadas cinco entrevistas e, posteriormente mais uma via Skype. Embora nenhum representante do Governo do Burundi tenha sido entrevistado, considerando a situação do país na época, há documentos que poderão ajudar a compreender tal ponto de vista<sup>72</sup>. Já a posição da

---

<sup>72</sup> Assim como em Uganda, para escolher as organizações e instituições a serem entrevistadas procurou-se tanto ONGs que participavam ativamente do processo de implementação do NAP da Resolução 1325 quanto outras que não estavam tão envolvidas, assim como o Governo, OIs e universidades. A intenção era

ONU foi considerada, por meio da Conselheira Jurídica do *Office du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme au Burundi* (OHCDH-B), Madeleine Katabarumwe. No APÊNDICE B constam informações sobre as demais representantes entrevistadas, bem como de suas organizações. A participação delas no processo de implementação da Resolução 1325 no Burundi pode ocorrer de diversas maneiras, entre elas por meio da capacitação das mulheres e da *advocacy*.

### *Considerações parciais*

Entender o caminho percorrido até a aprovação da Resolução 1325 pelo CSNU auxilia a esclarecer as discussões e críticas sobre seu conteúdo e até mesmo sobre seu processo de implementação. Foram diversos Documentos que culminaram em tal Resolução, portanto houve um longo percurso até que se compreendesse a necessidade de redigir um texto especificamente sobre a relação entre as mulheres e a paz e segurança. Esse fato, por si só, já demonstra o quão patriarcal é a própria sociedade internacional. Ademais, houve muita pressão de mulheres e organizações de mulheres no nível das OIs para que essa agenda fosse lançada. A Resolução 1325, então, foi o primeiro Documento nesse sentido e também o pioneiro no CSNU sobre o tema, há apenas 16 anos atrás. Depois disso, ainda há diversos passos até alcançar sua completa colocação em prática. Sua incorporação a nível continental da África, no caso da UA, e a nível regional por meio da ICGLR influenciaram os Governos nacionais a adotarem a Resolução.

Partindo disso, os Estados optaram por criar NAPs ao invés de embutir as recomendações da Resolução em políticas públicas já existentes. A crítica de Mikell (1997) é de que, apesar de haver demandas internas das mulheres antes, durante e depois dos conflitos armados nesses países, os Governos esperaram que a pressão internacional os **convencesse/ensinasse** de que maneira deveriam proteger os direitos de suas nacionais. Além disso, a Resolução 1325, como as posteriores da mesma agenda, está calcada em padrões ocidentais e está endereçada a todas as mulheres do mundo, sem o

---

compreender a percepção dos diversos atores. No entanto, a escolha em si não foi necessariamente deliberada, uma vez que foram entrevistados os atores que responderam aos contatos e preencheram posteriormente o Formulário de Consentimento. Dessa forma, no caso do Burundi não foi possível ouvir a opinião de nenhum representante do Governo, tampouco de algum acadêmico que estudasse o assunto.

interesse de compreender suas especificidades. Nessa discussão nota-se um embate entre as Feministas radicais, que advogam que o patriarcado está acima de todas as formas de opressão e as Feministas pós-coloniais, que pensam que mulheres com interseccionalidades diferentes sofrem diversos tipos de opressão que devem ser considerados conjuntamente.

O meio de resolver esse impasse no caso da Resolução 1325 é adotar uma perspectiva regionalista na sua internalização por parte dos Estados. Ou seja, ao formular um NAP e, posteriormente, políticas públicas sensíveis ao gênero decorrentes dele, os Governos devem fazer adaptações nas recomendações contidas na Resolução e tratar com especificidade as diferentes regiões e etnias. Contudo, como isso nem sempre é possível e tampouco se nota tal grau de atenção às mulheres locais no NAP de Uganda e do Burundi, por vezes resta aos reais implementadores, como as ONGs, ajustar o que está no papel com a realidade particular de cada comunidade. Para tanto, iniciativas como a capacitação de líderes locais são realizadas por essas organizações visando o longo prazo, onde essas mulheres sejam disseminadoras da igualdade de gênero em suas regiões.

Assim, os anos de luta armado e as constantes violações dos direitos das mulheres foram decisivos para que a agenda mulheres, paz e segurança fosse adotada nos países estudados. Mais do que isso, segundo Taft (2000), antes, durante e depois do conflito há fatores que influenciam diretamente a dimensão do gênero. A mobilização de organizações – especialmente de mulheres – que buscam que não haja guerra e a militarização crescente são alguns dos fatos que costumam ocorrer antes mesmo do conflito armado. As violências físicas e psicológicas além da não participação feminina nas negociações de paz acontecem durante a guerra. Já no pós-conflito há um relativo ganho de confiança por parte da sociedade civil e, principalmente das ONGs de mulheres. Nesse sentido, com o aumento da participação dessas organizações, internamente houve, tanto em Uganda quanto no Burundi, um esforço conjunto de vários atores para que fosse possível implementar as políticas decorrentes da Resolução.

Dessa forma, mesmo com trajetórias diferentes, os dois países possuem diversas semelhanças na implementação da Resolução 1325, incluindo a marcante presença de ONGs e dos respectivos Governos. A menção ao *lobbying*, à representação das mulheres na política, à *advocacy* e à pesquisa são elementos relevantes ao se questionar as formas encontradas para superar os constrangimentos postos. O fato de a maior parte das organizações entrevistadas trabalharem diretamente com esse Documento revela sua importância no contexto pós-conflito

armado que ambos os países viveram. Com isso, percebe-se que essas guerras, resultantes em alguma medida do colonialismo, afetaram – e ainda afetam – de diversas maneiras a vida das mulheres. Durante o período em que elas estavam em curso a sociedade patriarcal potencializou diversas formas de opressão já existentes, como a ideia de que cabe a mulher tão somente o ambiente doméstico, e aprimorou outras tantas, por exemplo o estupro – já praticado anteriormente – como arma de guerra.

A partir dessas considerações, o próximo Capítulo tratará da participação das organizações de mulheres na implementação das políticas públicas feministas decorrentes dos NAPs. Ele também evidenciará quais são os constrangimentos à atuação dessas ONGs e se eles, de fato, impedem sua atuação.

## **4 PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE MULHERES NA IMPLEMENTAÇÃO DOS NAPs**

### *Considerações iniciais*

O objetivo deste Capítulo é analisar as políticas públicas sensíveis ao gênero formuladas em decorrência da Resolução 1325, além de verificar os constrangimentos e superações da participação das organizações de mulheres nesse processo. Para tanto, de acordo com as definições já apresentadas, a própria criação de um NAP por parte de um Estado configura a formulação de uma política pública. No entanto, a partir desse momento até a formulação e a implementação de fato da política pública direcionada à questão da SGBV e da participação política das mulheres há um espaço de tempo significativo. Há um indicador em específico nos NAPs que esse estudo se debruçou: número e qualidade das leis e políticas sensíveis ao gênero. Esse indicador foi utilizado como base para a análise de todas as tabelas a seguir, que apresentam as políticas públicas em SGBV e em participação política das mulheres no Burundi e em Uganda.

A apresentação e o debate em torno dessas políticas em Uganda serão o tema da primeira seção deste Capítulo. Já essas questões em relação ao Burundi serão abordadas na segunda seção. Ademais, cabe recordar que os NAPs enumeram diversos mecanismos e, conseqüentemente políticas, relacionados à participação política das mulheres no processo de tomada de decisão, nas negociações de acordos de paz e ao combate à SGBV. Contudo, serão consideradas neste estudo apenas aquelas políticas que tiveram/têm envolvimento de organizações de mulheres na sua formulação e/ou implementação.

Já na terceira seção se esclarecerá os efeitos práticos de tais políticas por meio de dados e informações que constam nos CSMRs. Para tanto, compreender-se-á a atuação das organizações de mulheres em si, analisando seus meios de participação nesse processo, os constrangimentos e a forma encontrada para supera-los. As entrevistas realizadas com elas, com os governos e também com OIs contribuíram para tornar mais evidente os objetivos, os resultados alcançados e o estabelecimento de parcerias durante a formulação e implementação das políticas públicas sensíveis ao gênero que são decorrentes do NAP. Dessa forma pretende-se entender quais os constrangimentos sofridos pelas organizações de mulheres no processo citado e se eles impedem a atuação delas.

#### 4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS SENSÍVEIS AO GÊNERO EM UGANDA

A Constituição de Uganda, de 08 de outubro 1995, ainda está em vigor e menciona diversas vezes a questão da igualdade de gênero e o reconhecimento das mulheres na sociedade. Inicialmente cabe esclarecer que Uganda ratificou a CEDAW em 22 de julho de 1985, ou seja, ao incluir em sua Constituição esses tópicos, considerou-se tal Documento (UNITED NATIONS, 1999). Posteriormente, também nota-se que na data que a Constituição foi lançada já havia ocorrido a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher e, portanto, a redação da *Beijing Declaration and Platform of Action*, inclusive com o auxílio de representantes do governo e de ONGs ugandesas. A internalização da Declaração foi por meio de Política Nacional de Gênero de Uganda, que data de 1997. Partindo disso, abaixo seguem alguns trechos relevantes para este estudo que foram retirados da Constituição ugandesa e que posteriormente foram retomados para formular políticas públicas sensíveis ao gênero mais específicas.

VI. Equilíbrio de **gênero** e representação equitativa de grupos marginalizados.

O Estado deve garantir o equilíbrio entre os **sexos** e a justa representação de grupos marginalizados em todos os órgãos constitucionais e em outros órgãos também (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 21, tradução livre).

XV. O reconhecimento do **papel da mulher na sociedade**.

O Estado reconhece o importante papel que as mulheres desempenham na sociedade (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 22, tradução livre).

33. Direitos das **mulheres**.

(1) Às mulheres são concedidas a dignidade plena e igualitária da pessoa com os homens.

(2) O Estado deve proporcionar as facilidades e oportunidades necessárias para melhorar o bem-estar das mulheres para que possam realizar seu pleno potencial e avanço.

(3) O Estado deve proteger as **mulheres** e os seus direitos, tendo em conta o seu estado original e funções maternas naturais na sociedade.

(4) As mulheres devem ter o direito à igualdade de tratamento com os homens e esse direito deve incluir a igualdade de oportunidades em atividades políticas, econômicas e sociais.

(5) [...] as **mulheres** devem ter o direito de ação afirmativa com a finalidade de corrigir os desequilíbrios criados pela história, tradição ou costume.

(6) As legislações, culturas, costumes ou tradições que são contra a dignidade, bem-estar ou o interesse das **mulheres**<sup>73</sup> ou prejudiquem o seu estado, são proibidas pela Constituição (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 43, tradução livre).

Alguns pontos são fundamentais para compreender como a Constituição reflete a visão da sociedade ugandesa sobre as mulheres, apesar das consultas realizadas para a redação de tal Documento. Essas consultas foram realizadas por meio do *Ministry of Women in Development*<sup>74</sup> e de organizações de mulheres a fim de redigir um memorando para ser enviado para a Comissão Constitucional. De fato, conforme mostrado, várias das demandas foram incorporadas. Entretanto, ainda há referências a estereótipos e problemas conceituais, de acordo com Mwinne (2015, informação verbal). Primeiro, o tópico (3) do Artigo 33, que remete a “[...] seu estado original e funções maternas naturais na sociedade” (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 43, tradução livre). Tais menções reforçam as ideias apresentadas no Capítulo 1, principalmente a de cuidadora do lar, protetora e amável com seu marido e filhos. Hooks (1981) afirma que, em geral, a ideia de maternidade sempre foi diretamente relacionada com tais características das mulheres.

Já o tópico (4) do mesmo Artigo 33, entre outros assuntos, trata da participação política das mulheres, o que é reiterado pelo Artigo 180, parágrafo 2, inciso b. Este estabelece que ao menos um terço dos membros de cada Conselho de Governo Local deve ser composto por mulheres. Todo Governo Local deve ser baseado em um Conselho. Os Conselhos, por sua vez, são a principal autoridade política de uma determinada área de jurisdição e têm poderes legislativos e executivos a

---

<sup>73</sup> Grifos da autora.

<sup>74</sup> Primeiro ministério relacionado ao gênero de Uganda, fundado em 1988 (AHIKIRE; MWIINE, 2015).

serem exercidos de acordo com a Constituição. Tal Artigo foi regulamentado em 1997 com a Lei do Governo Local (MINISTRY OF GENDER, LABOUR AND SOCIAL DEVELOPMENT, 2008).

180. Conselhos de governos locais.

(2) O Parlamento deve prescrever por lei a composição, qualificações e procedimentos eleitorais em respeito ao Conselho de governos locais, com exceção que-

[...]

(b) um terço do quadro de membros de cada Conselho de governo local deve ser reservado para as **mulheres**; (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 123, tradução livre).

Assim como o Artigo 180, que determinou a inclusão das mulheres nas tomadas de decisões a nível local, outro Artigo da Constituição, o 33, causou um impacto considerável tanto na comunidade ugandesa quanto no discurso de diversas lideranças. Áikire e Mwiine (2015) consideram que, especialmente o Parágrafo 1 deste Artigo, originou os debates iniciais acerca da necessidade de criminalizar a violência doméstica, que alguns anos depois se transformaram na Lei da Violência Doméstica.

31. Direitos da família.

(1) Os homens e **mulheres**<sup>75</sup> da idade de dezoito anos e acima têm o direito de casar e de constituir família e têm direito a igualdade de direitos no casamento, durante o casamento e após sua dissolução (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 42, tradução livre).

Ademais, os Parágrafos 5 e 6 do Artigo 33 citam a história, as tradições, as legislações, os costumes e a cultura como possíveis causadores de desigualdades de gênero que a partir de 1995 são proibidas pela Constituição. Da mesma forma, a ação afirmativa por parte das mulheres é incentivada. Tais ações são possíveis por meio de políticas e programas, por exemplo, promovidos por atores governamentais ou não. Nesse sentido, alguns Artigos da Constituição de Uganda mencionados no NAP da Resolução 1325 citam essas

---

<sup>75</sup> Grifos da autora.

medidas. Entre eles está o Artigo 21 que, trata de discriminação e também da necessidade de implementação de políticas e programas para eliminá-la:

21. Igualdade e liberdade de não discriminação.

[...]

(3) Para o propósito deste artigo, “discriminar” significa oferecer tratamento diferente para diferentes pessoas atribuindo somente ou principalmente suas descrições de **sexo**, raça, cor, origem étnica, tribo, nascimento, credo ou religião, classe econômica ou social, opinião política ou deficiência.

(4) Nada neste artigo impede o Parlamento de aprovar leis que são necessárias para-

(a) Implementar políticas e programas destinados corrigir a desigualdade social, econômica, educacional ou outra desigualdade na sociedade (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 35, tradução livre).

Outro Artigo que aborda ambas as questões é o 32, referido no NAP de Uganda. Ele trata das ações afirmativas por meio de leis que devem ser formuladas em favor dos grupos marginalizados. Em relação aos conceitos, nota-se discrepância. Um exemplo é que no Artigo 21 a palavra utilizada é “sexo” e no Artigo 32 é “gênero”. O primeiro termo aparece três vezes na Constituição e o segundo cinco vezes. Já o vocábulo “mulheres” é mencionado cinco vezes e “mulher” apenas três. O Documento é considerado sensível ao gênero por estudiosos ugandeses como Tamale (1999), Áikire e Mwiine (2015).

32. Ações afirmativas em favor dos grupos marginalizados.

(1) Não obstante qualquer disposição nesta Constituição, o Estado deve adotar ações afirmativas em favor dos grupos marginalizados com base em **gênero**<sup>76</sup>, idade, deficiência ou outra razão originada da história, tradição ou costume, com o propósito de corrigir desigualdades que existam contra eles.

---

<sup>76</sup> Grifos da autora.

(2) O Parlamento deve formular leis relevantes, incluindo leis para a instauração de uma comissão de oportunidades iguais, com o objetivo de dar pleno efeito à cláusula (1) deste artigo (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 43, tradução livre).

Além disso, a Constituição de 1995, em seu Artigo 51, ainda estabelece os termos para a criação da Comissão de Direitos Humanos de Uganda, responsável pela implementação de diversas políticas do NAP da Resolução 1325. De acordo com o Plano, a Comissão deve verificar se o Governo está cumprindo com os Tratados e Convenções internacionais que ratificou relacionados ao tema dos Direitos Humanos. Deve também realizar recomendações para o Parlamento nesse sentido e redigir relatórios sobre a proteção dos direitos dos mais vulneráveis no país (MINISTRY OF GENDER, LABOUR AND SOCIAL DEVELOPMENT, 2008). Assim, ela tem a incumbência de garantir que alguns tópicos da Constituição sejam respeitados, como o V:

V. Direitos humanos fundamentais e outros direitos humanos e liberdades.

(i) O Estado deve garantir e respeitar as instituições responsabilizadas pelo próprio Estado a proteger e promover os direitos humanos e prover recursos adequados para seu funcionamento efetivo.

(ii) O Estado deve garantir e respeitar à independência das **organizações não-governamentais**<sup>77</sup> que protegem e promovem os direitos humanos. (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 20-21, tradução livre).

Nesse tópico ainda está incorporada a noção de respeito à independência das ONGs de Direitos Humanos, caso das organizações de mulheres estudadas. Em relação a organizações de modo geral, o tópico XXVIII menciona a intenção de “Uganda (de) participar ativamente de organizações regionais e internacionais que defendam a paz, o bem-estar e o progresso da humanidade” (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 26, tradução livre). Dessa forma, o país costuma internalizar em forma de políticas públicas sensíveis ao gênero os

---

<sup>77</sup> Grifo da autora.

Documentos que ratifica internacionalmente. Mais do que isso, tende a acatar recomendações das OIs, como o caso da Resolução 1325 do CSNU. A seguir serão apresentadas alguma destas internalizações no que diz especificamente a Resolução mencionada.

#### **4.1.1 Políticas públicas relacionadas à SGBV**

Desde que Resolução 1325 foi aprovada, em 2000, o Governo de Uganda tem intensificado a formulação de políticas públicas para incorporá-la, com as devidas adequações, a nível nacional e local. O NAP foi a maior e mais complexa destas políticas, contudo, conforme mostrado, já havia esforços antes mesmo da aprovação da Resolução. A própria formulação do NAP remete a um processo iniciado anos antes. Outro ponto a ser ponderado é que desde a elaboração da Resolução até a entrada em vigor do Plano se passaram seis anos. Portanto, neste estudo serão consideradas políticas públicas sensíveis ao gênero derivadas da Resolução 1325 todas aquelas formuladas a partir da aprovação desta e não necessariamente a partir do NAP.

O ano do CSMR do Quadro 3 remete ao primeiro Relatório em que a política apareceu. No entanto, geralmente as políticas são repetidas nos CSMRs posteriores, que, quando cabível, acrescentam novas leis e políticas formuladas no período entre um Relatório e outro. Conforme já apresentado, foram redigidos quatro CSMRs a partir do NAP de Uganda e em apenas um, no de 2012, não constam informações relevantes para a elaboração do Quadro 3. Nesse Quadro estão apresentados o ano do NAP, o ano do CSMR, a política contida no Relatório, a data desta política, sua descrição e seu tipo. A tipologia segue a classificação da base teórica já exposta.

Quadro 3 – Políticas públicas de Uganda relacionadas à SGBV

<b>Ano CSMR</b>	<b>Política contida no CSMR</b>	<b>Data da política</b>	<b>Descrição</b>	<b>Tipo de política</b>
-----------------	---------------------------------	-------------------------	------------------	-------------------------

2010	Política de Gênero de Uganda	2007	Versa sobre a SGBV, incluindo a violência doméstica, assédio sexual, tráfico de seres humanos e violência sexual	De construção e suporte
	Alteração da Seção 129 do Código Penal	17 de agosto de 2007	Disposições para tratar de questões de natureza civil e criminal em caso de ofensa sexual; também proíbe a violação de menores de idade	De coerção
	Projeto de Lei do Casamento e Divórcio	02 de janeiro de 2009	Pune o sexo não consentido durante o casamento e também o dano psicológico ou físico para alguma das partes	De coerção
	Lei de Prevenção do Tráfico Humano de Pessoas	23 de outubro de 2009	Aborda as questões da exploração sexual, da relação sexual não consentida e do casamento forçado, estabelecendo punições	De coerção
	Lei de Violência Doméstica	17 de março de 2010	Provém proteção e assistência às vítimas de violência doméstica; pune os perpetradores e estabelece procedimentos e regras a serem seguidos	De coerção
	Lei de Proibição da Mutilação Genital Feminina	10 de maio de 2010	Além de proibir a prática da mutilação genital feminina, prevê a punição dos perpetradores e a proteção das vítimas	De coerção

	Plano Nacional de Desenvolvimento	2010/11 – 2014/15	O plano, entre outras coisas, cita as questões de gênero como constrangimento ao desenvolvimento; assim inclui medidas para direcionadas à igualdade de gênero e à violência sexual	De construção
2011	Lei da Corte Criminal Internacional	25 de junho de 2010	Criminaliza os crimes contra a humanidade, genocídio e crimes de guerra, entre eles a exploração sexual das mulheres durante situações de conflito	De coerção
2014	Plano Nacional para a Paz, Reconstrução de Desenvolvimento 2	Junho 2012- junho 2015	Contém medidas que proporcionam suporte psicológico para os membros vulneráveis da comunidade e também sensibilizam as estruturas governamentais em questões de SGBV	De construção e de suporte

Fonte: Ministry of Gender, Labour & Social Development (2008), Rubimbwa (2010), Rubimbwa e Komurembe (2011) e CEWIGO (2014a).

As políticas públicas citadas no Quadro 3 foram formuladas após a criação do NAP de Uganda. Este mesmo é considerado uma política pública sensível ao gênero no combate à SGBV. A Política de Gênero de Uganda (PGU), por exemplo, está em sua segunda versão. A primeira, de 1997, sofreu significativas mudanças depois da ratificação de Documentos internacionais por parte do Governo ugandês. O mesmo ocorreu com o Plano Nacional para a Paz, Reconstrução e Desenvolvimento (PNPRD), que em sua primeira publicação, em 2007, praticamente não mencionava questões de gênero.

Apesar da inclusão do gênero no Plano, Mwiine (2015, informação verbal) acredita que na prática este não é o foco. Na realidade, a implementação ocorre basicamente em infraestrutura, uma vez que o resultado de tal investimento é nítido, palpável. O envolvimento das mulheres é mínimo, demonstrando descolamento dos

avanços realizados nesse sentido. No entanto, a representante do MGLSD, Kigonya (2015, informação verbal), relembra que houve a participação de *gender advisers* durante todo o processo de formulação do PNPRD de 2007.

O PNPRD é uma política pública de construção e de suporte, pois simultaneamente procura alterar o comportamento dos atores e incentiva a criação de centros de acolhimento das mulheres vítimas de SGBV. A PGU funciona da mesma maneira. Já o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) é uma política de construção. E as outras seis políticas do Quadro 3 são de coerção, ou seja, punem os perpetradores com sanções, como a restrição da liberdade ou o pagamento de multas. Uma delas é a Lei de Proibição da Mutilação Genital Feminina, que surgiu depois de diversas denúncias por parte da comunidade internacional, pois faz parte de rituais de alguns grupos étnicos locais. A problemática acerca do assunto fez com se recorresse a duas frentes para combater a mutilação feminina: uma política de coerção e uma de construção. No PND, o Governo considera que o fim dessa prática é essencial para alcançar o desenvolvimento do país (UNFPA; UNICEF, 2010).

Mesmo com a Lei proibindo a FGM, no nordeste de Uganda, na comunidade Karamoja, fronteira com o Quênia, a prática continua acontecendo, segundo Othieno (2015, informação verbal). Kigonya (2015, informação verbal) acrescenta que cerca de 1% da população ugandesa é atingida pela FGM. O maior índice encontra-se entre os Karamoja, mais de 9% pratica o ritual. A FGM está diretamente relacionada com a intenção de as mulheres não terem desejo sexual e, logo, não cometerem adultério.

O casamento e a gravidez precoce também acontecem com frequência, mas não só na região citada. As vítimas dessas práticas não vão aos hospitais porque podem ser presas, ou terem de denunciar familiares e amigos, uma vez que há leis proibitivas e punitivas. As líderes dos rituais de FGM são mulheres anciãs que pensam estar mantendo a tradição e assim permanecem incentivando e até mesmo treinando outras mulheres para que perpetuem a técnica (OTHIENO, 2015, informação verbal).

A punição para as anciãs que praticam a FGM não é o suficiente para desencorajá-las a continuar com o rito. Segundo Agwang (2015, informação verbal), é necessário empoderá-las, mudar sua realidade, sua condição, além de explicar que é crime. A própria sociedade ugandesa protege os perpetradores e não as vítimas, o que impede a efetividade não só da Lei de Proibição da FGM, mas de outras, como a da Lei de

Violência Doméstica. Nesse caso, a principal dificuldade para sua implementação é a noção de que a violência física contra uma mulher é uma maneira de expressão amor, carinho. Mais do que isso, o senso de normalidade em relação à violência doméstica é reforçado pela ideia de que toda mulher apanha em algum momento da vida. De acordo com duas representantes anônimas de uma ONG de Uganda diretamente envolvida em questões de SGVB, a sociedade e a lei não são compatíveis por ora. Por isso, políticas de conscientização, como as previstas na PGU devem ocorrer antes da aprovação de leis (ANÔNIMA 2; ANÔNIMA 3, 2015, informação verbal).

Mwiine (2015, informação verbal) ainda faz outra crítica à Lei que proíbe a violência doméstica: a violência antes cometida de maneira evidente, agora é escondida. O medo da punição é a maior causa dessa mudança de comportamento por parte do perpetrador. Apesar disso, também há alteração no comportamento das vítimas, que têm reportado mais casos do que antes da aprovação da Lei. No entanto, o atendimento a elas ainda é falho, uma vez que a polícia não está capacitada e não possui os recursos adequados. O ideal, conforme Amuriat (2015, informação verbal) fazer campanhas, inclusive para os policiais, e só posteriormente aplicar punições. Ou seja, uma estratégia de políticas de construção e de coerção em sequência. As políticas de construção são relevantes pois são capazes de alterar hábitos culturais, tradições e ritos.

Em entrevista, Loyce Kyogabirve (2016, informação verbal) expressou que, embora a cultura seja utilizada como um argumento para a dificuldade na implementação dessas políticas públicas, sabe-se que a cultura é dinâmica. Portanto, a representante da Isis-WICCE acredita que manter os bons hábitos (direitos das mulheres) e reformar os maus (FGM, casamento infantil) é a solução para tal problema. No entanto, falta informação para isso, ou seja, as pessoas não sabem dos seus direitos. Garantir os direitos é um processo muito devagar, por isso as políticas de construção e de suporte são tão relevantes quanto às de coerção. O envolvimento dos líderes e das comunidades, além das organizações de mulheres é fundamental nesse processo de implementação.

A participação desses atores também auxilia o direcionamento das políticas. A própria inserção de questões relacionadas à SGBV em algumas normas, como o caso da Alteração da Seção 129 do Código Penal, da Lei de Prevenção do Tráfico Humano de Pessoas e da Lei da Corte Criminal Internacional. Embora não sejam leis específicas para combater a SGBV, incorporaram em seus textos essa temática. Já o Projeto de Lei do Casamento e Divórcio, ainda pendente de aprovação,

procura tratar da violência sexual durante o casamento (RUBIMBWA; KOMUREMBE, 2011).

Apesar de tantas dificuldades na implementação das políticas públicas citadas, Mwiine (2015, informação verbal) entende que elas são uma opção à população, já que, mesmo que minimamente, há consciência da possibilidade de punição. Tal afirmação também se enquadra nas políticas que serão apresentadas na próxima seção. Essas são relacionadas à participação das mulheres na política e em acordos de paz.

#### **4.1.2 Políticas públicas relacionadas à participação das mulheres na política e em acordos de paz**

Além dos próprios Artigos 32, 33 e 180 da Constituição de 1995 de Uganda, que sugerem ações afirmativas em relação à participação política das mulheres, há outras políticas públicas que contribuem nesse sentido. Todavia, Tamale (1999, p. 74, tradução livre) estabelece críticas à linguagem do Artigo 33:

Quando a Constituição de 1995 foi escrita, a linguagem foi cuidadosamente elaborada para garantir que essas mulheres não fossem vistas como representantes de grupo especial. O artigo 33 estabelece que "as mulheres devem ter o direito de ação afirmativa com a finalidade de corrigir os desequilíbrios criados pela história, tradição ou costume." No entanto, o tom se torna mais suave no artigo 78, que descreve uma ação afirmativa para parlamentares mulheres como uma "mulher representante de cada distrito" [...]. Isto está em contraste com outras categorias de ação afirmativa para parlamentares, que dizem representar grupos de interesses especiais e são descritos como "representantes do Exército, da juventude, trabalhadores, pessoas com deficiência".

Partindo disso, Tamale (1999) considera que ao enfatizar a natureza descritiva das mulheres enquanto representantes, a Constituição as coloca em *status quo*, e não como emancipadoras. Nesse sentido, o Documento apenas permite que as mulheres participem do processo de decisão política, mas não necessariamente que represente as demais mulheres como um grupo de interesse. Desde a aprovação da

Constituição, em 1995, somente em 2007, com a Política de Gênero de Uganda, houve uma nova política pública que tratasse da participação política das mulheres, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Políticas públicas de Uganda relacionadas à participação política das mulheres

<b>Ano CSMR</b>	<b>Política contida no CSMR</b>	<b>Data da política</b>	<b>Descrição</b>	<b>Tipo de política</b>
2010	Política de Gênero de Uganda	2007	Reforçar a necessidade da presença e das capacidades das mulheres na tomada de decisão para a sua participação significativa nos processos administrativos e políticos	De construção
	Lei do Conselho Nacional das Mulheres	25 de junho de 2010	Regula o Conselho Nacional das Mulheres, o Conselho Distrital das Mulheres e os Comitês Executivos de ambos os Conselhos	De suporte
	Plano Nacional de Desenvolvimento	2010 - 2014	Reconhece a falta de participação das mulheres nas tomadas de decisão nos diferentes níveis e propõem medidas que alterem o comportamento das comunidades	De construção

Fonte: Ministry of Gender, Labour & Social Development (2008) e Rubimbwa (2010).

A PGU orienta e direciona a implementação dos programas de desenvolvimento do país, incluindo a perspectiva de gênero nas escalas nacionais, setoriais e locais. Entre as áreas prioritárias da Política está a participação efetiva das mulheres nos processos de decisão e governança (UNDP, 2016). Por isso é classificada como uma política de construção. Contudo, tende a ser mais vaga do que a política afirmativa presente na Constituição, uma vez que esta estabelece cotas. Assim, a participação das mulheres no Parlamento de Uganda se dá pelo sistema de cotas, ou

seja, ao menos 30% da sua composição tem de ser por mulheres. Quando perguntada da real efetividade da vice-presidente do país já ter sido uma mulher<sup>78</sup>, Rose Othieno (2015, informação verbal) respondeu que isso não muda a realidade, não representa as mulheres de fato. Quando essas mulheres que assumem cargos no governo não são ativistas, elas não estão engajadas em implementar a agenda Feminista.

Ainda segundo Othieno (2015, informação verbal), muitas vezes as mulheres são colocadas nesses cargos apenas para cumprir as cotas, mas não tomam decisões, apenas agem de acordo com a vontade de seu partido. Em outros casos, quando o debate é relacionado a políticas sensíveis ao gênero, não há mulheres envolvidas nas negociações. Percebe-se que se trata da questão somente para atrair doadores e chamar a atenção midiática, apesar disso, a representante do CeCore reconhece que o assunto está sendo posto na mesa, o que já é um grande avanço.

Dessa forma, Kyogabirve (2015, informação verbal) concorda que não basta que haja participação das mulheres na política, deve haver também a mudança de pensamento da sociedade patriarcal. No entanto, tal sociedade não é um ambiente favorável para alterações de *status*. Wari (2015, informação verbal) pensa que o fato da mulher começar a frequentar ambientes públicos é o suficiente para que ela mude o seu *status*, o que gera desconfiança por parte do patriarcado, uma vez que o lugar **natural** da mulher é o ambiente privado. Para tanto, políticas de construção, que enfatizem campanhas e ressaltem a importância não só da **representação** das mulheres, mas também de sua **voz ativa** seria o primeiro passo para conscientizar a sociedade.

A maior parte das entrevistas realizadas destaca que, embora haja a política de cotas e outras políticas que reforcem tal ação, como a PGU e o PND, os constrangimentos e constrangimentos causados pela sociedade patriarcal se sobressaem. As políticas afirmativas, portanto, servem para reafirmar o discurso governamental de que há inclusão das mulheres nos processos de tomada de decisão. Assim, não gera benefícios para elas e o Parlamento acredita que é sensível ao gênero por simplesmente haver mulheres lá. Além de Kyogabirve (2015, informação verbal) e Wari (2015, informação verbal), Anônima 2, Anônima 3 (2015, informação verbal), Mwiine (2015, informação

---

<sup>78</sup> Specioza Naigaga Wandira Kazibwe foi vice-presidente de Uganda entre 1994 e 2003. Ficou conhecida por ser a primeira mulher a assumir a vice-presidência de um país soberano em toda a África.

verbal) e Amuriat (2015, informação verbal) também argumentaram nesse sentido.

A falta de independência é citada por Wari (2015, informação verbal) como outro fator que faz com que as mulheres não se sintam representadas, pois as parlamentares são somente um número e não necessariamente atendem as demandas das demais mulheres. O apadrinhamento político é outro empecilho para isso. Ele geralmente é utilizado como meio das mulheres se candidatarem, uma vez que a campanha eleitoral é cara demais para que mulheres locais possam pagar. Sendo assim, a monetarização da política impede que muitas mulheres concorram ao Parlamento ugandês, apesar da vontade.

Um contraponto a essas críticas é feito pela representante do MGLSD Ida Kigonya (2015, informação verbal), que reconhece que mais mulheres no Parlamento significam mais ação e mais voz delas sim. No entanto, também cabe aos homens colaborar para a inserção das mulheres nesse espaço. Como a participação pública das mulheres é uma questão cultural, Kigonya (2015, informação verbal) percebe que leva tempo para haver alteração. O processo de socialização é uma maneira para tal mudança, incluindo a melhora da educação e o desenvolvimento. Combinada a tais medidas, outra forma é a formulação de políticas de suporte.

Entre as políticas de suporte está a Lei do Conselho Nacional de Mulheres, que não foi citada em nenhuma entrevista, da mesma forma que o próprio Conselho. Há evidências de que o Conselho enfrenta dificuldades, inclusive financeiras, além das políticas. Em um relatório encontra-se a seguinte afirmação que corrobora, pelo menos parcialmente, essa tese: “[...] o procurador-geral emitiu um parecer que o antigo Conselho continua a existir até que legalmente seja abolido e convocado um novo, para evitar um vácuo social” (REPUBLIC OF UGANDA, 2015, p. 7, tradução livre). O mesmo relatório aponta que não há pessoal suficiente, uma vez que até meados de 2015 não havia governo no Conselho para aprovar membros e selecionar funcionário. Ademais, a auditoria financeira estava comprometida devido à falta de Comitê na área.

Já em relação à participação das mulheres em negociações e acordos de paz, os interesses das ugandesas estiveram presentes no *Peace agreement between Government of Uganda and Uganda National Rescue Front II* (UNRF II), assinado em 2002. Embora no documento final não tenham sido consideradas questões específicas de gênero, houve *lobby* por parte das esposas dos rebeldes para que ocorresse o desarmamento de ambos os lados. Ademais, depois da assinatura do

Acordo, ocorreu uma proliferação significativa de OBCs lideradas por mulheres em toda a região, que advogavam/advogam principalmente em questões de SGBV. *The Juba set of peace agreements between Government of Uganda and the Lord's Resistance Army (LRA)*, de 2007, culminou no *Agreement on Accountability and Reconciliation between the Government of Uganda and the Lord's Resistance Army*, assinado em 29 de junho de 2007, em Juba, Sudão do Sul (RUBIMBWA, 2010; RUBIMBWA, KOMUREMBE, 2011).

Apesar de sua implementação ainda não ter ocorrido, o *lobby* exercido pela *Uganda Women's Peace Coalition* no que se refere às prioridades das mulheres enquanto refugiadas, deslocadas internas, vítimas de guerra e/ou vítimas de SGBV se refletiu em dois Artigos do texto final (GOVERNMENT OF SOUTHERN SUDAN, 2007, p. 8, tradução livre):

Artigo 10. **Gênero**: Na implementação deste acordo, uma abordagem sensível ao gênero deve ser promovida e, em particular, os implementadores do presente Acordo devem se esforçar para prevenir e eliminar todas as desigualdades de gênero que possam surgir.

Artigo 11. **Mulheres e meninas**<sup>79</sup>: Na implementação deste acordo, fica acordado que se devem:

- (I) Reconhecer e abordar as necessidades especiais das mulheres e meninas.
- (II) Garantir que as experiências, opiniões e preocupações das mulheres e meninas são reconhecidas e tidas em conta.
- (III) Proteger a dignidade, privacidade e segurança das mulheres e meninas.
- (IV) Incentivar e facilitar a participação das mulheres e meninas nos processos de execução do presente acordo.

Sendo assim, a seguir serão apresentadas as políticas públicas sensíveis ao gênero no Burundi. Especificamente, serão introduzidas aquelas relacionadas à SGBV, participação das mulheres na política e em acordos e negociações de paz. O estabelecimento de um modelo

---

<sup>79</sup> Grifos da autora.

único tanto para Uganda quanto para o Burundi foi levado em consideração para facilitar uma possível comparação. Todavia, devido a limitações relacionadas às entrevistas, documentos encontrados e fontes, muitas vezes as informações não são padronizadas.

#### 4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS SENSÍVEIS AO GÊNERO NO BURUNDI

Depois da assinatura do Acordo de Arusha houve maior reconhecimento das mulheres, especialmente em relação à participação política, e dos crimes cometidos contra elas, como a SGBV. Tanto porque organizações de mulheres participaram das negociações do Acordo quanto porque ele aborda questões de gênero em diversos Artigos. A sua própria assinatura ocorreu na presença, entre outros atores, dos “[...] representantes da sociedade civil burundesa, responsáveis pelas organizações de mulheres e organizações religiosas do Burundi” (GOUVERNMENT DU BURUNDI et al, 2000, p. 2). Entre os tópicos do Acordo de Arusha que constam gênero estão o Parágrafo 1 do Artigo 5, os Parágrafos 2, 5 e 8 do Artigo 6 e o Parágrafo 3a do Artigo 8. Ademais, o próprio Acordo já define como será a base da Constituição burundesa, apresentada a seguir.

Assim, as mulheres passaram a ser envolvidas mais na política e em planos para desenvolvimento do Burundi. Várias políticas públicas procuraram garantir tais direitos e representação por parte das mulheres desde então (EGGERS, 2006). A Constituição Interina Pós-Transição da República do Burundi<sup>80</sup>, de 18 de março de 2005, é um desses Documentos que auxiliaram nesse reconhecimento e na elaboração de outras políticas posteriormente. Em seu Artigo 19 ela se refere diretamente a CEDAW, demonstrando respeito à Convenção assinada:

##### Artigo 19

Os direitos e deveres anunciados e garantidos, nomeadamente, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, os pactos internacionais sobre Direitos Humanos, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a **Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de**

---

<sup>80</sup> Nome original: *Constitution Interimaire Post-Transition de la Republique du Burundi*. Também conhecida apenas como Constituição da República do Burundi, foi aprovada em referendo realizado em 28 de fevereiro de 2005.

**Discriminação Contra as Mulheres**<sup>81</sup> e da Convenção sobre os Direitos da Criança, fazem parte da Constituição da República do Burundi. Estes direitos fundamentais não estão sujeitos a qualquer restrição ou derrogação, salvo em determinadas circunstâncias justificáveis pelo interesse geral ou a proteção de um direito fundamental (REPUBLIQUE DU BURUNDI, p. 8, tradução livre).

Partindo desses princípios, a Constituição versa sobre os direitos políticos das mulheres em diversos Artigos, entre eles o 78 e o 79 que abordam especificamente como os partidos políticos devem agir em relação ao gênero. Os Artigos consideram que os partidos políticos não podem defender a violência, inclusive a de gênero, para tanto, cabe às autoridades públicas ingerirem nos partidos para preveni-la de acontecer.

#### Artigo 78

Os partidos políticos, na sua organização e funcionamento devem respeitar os princípios democráticos. Eles devem ser abertos a todos os burundeses e seu caráter nacional também deve ser refletido em sua direção. Eles não podem defender a violência, a exclusão e do ódio em todas as suas formas, incluindo o baseado em etnia, região, religiosidade ou **gênero**.

[...]

#### Artigo 80

A lei prevê a não ingerência das autoridades públicas no funcionamento interno dos partidos políticos, salvo restrições necessárias para a prevenção ódio étnico, político, regional, religioso ou de **gênero** e manutenção da ordem pública (REPUBLIQUE DU BURUNDI, p. 18, tradução livre).

Ainda sobre a participação política das mulheres, todavia na composição e atuação governamental, a Constituição tem seis Artigos relacionados a tal tema. Eles procuram garantir que o gênero seja incorporado em todos os setores do Governo. Assim, o Artigo 99 trata

---

<sup>81</sup> Grifo da autora.

dessa inserção da candidatura presidencial, o Artigo 129 nos Ministérios, o 143 na parte administrativa, o 180 e o 187 no Senado. Já o 255 considera a questão do gênero nos assuntos de paz e segurança. Nesse sentido, outros Artigos também abrangem o gênero e a participação das mulheres em instituições: o 208 no Judiciário e o 217 no Conselho Superior de Magistratura (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2005).

#### Artigo 99

Cada candidatura presidencial deve ser patrocinada por um grupo de duzentas pessoas formado levando em conta a composição étnica e de **gênero** (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2005, p. 23, tradução livre).

#### Artigo 129

O Governo está aberto a todos os componentes étnicos. Ele inclui mais de 60% de Ministros e Vice-Ministros Hutu e no máximo 40% de Ministros e Vice-Ministros Tutsi. É assegurado um mínimo de 30% de **mulheres** (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2005, p. 30, tradução livre).

#### Artigo 143

A Administração é amplamente representativa da nação do Burundi e deve refletir a diversidade de seus componentes. As práticas observadas no mercado de trabalho são baseadas em critérios e adequação das necessidades objetivas e justas para corrigir os desequilíbrios e para garantir ampla representação étnica, regional e de **gênero** (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2005, p. 33, tradução livre).

#### Artigo 180

O Senado [...]:

[...]

É assegurado um mínimo de 30% de **mulheres**<sup>82</sup> (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2005, p. 43, tradução livre).

#### Artigo 187

O Senado possui as seguintes competências:

[...]

5) Monitorar a implementação das disposições constitucionais que exigem representação e

---

<sup>82</sup> Grifos da autora.

equilíbrio étnico e de **gênero** em todas as estruturas e as instituições do Estado, como a administração pública e os corpos de defesa e de segurança (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2005, p. 44, tradução livre).

Artigo 255

O Estado deve implementar uma política de reformas pertinentes em defesa e segurança que fortaleça a unidade e coesão do povo do Burundi, incluindo a garantia de equilíbrio étnico, regional e de **gênero**<sup>83</sup> necessários (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2005, p. 63, tradução livre).

Dessa forma, a Constituição do Burundi não procura o equilíbrio apenas de gênero, mas também o equilíbrio étnico e regional na maioria desses Artigos. Tais elementos refletem o contexto do Estado no pós-conflito, que foi causado por tensões étnicas. A própria intenção ao Artigo 129 ao definir porcentagens dos Tutsi e dos Hutu nos Ministérios é evitar possíveis crises entre essas etnias. Da mesma maneira, as cotas estabelecidas tanto no Artigo 129 quanto no 180 de, no mínimo, 30% de mulheres enquanto ministras e senadoras, respectivamente, representa a visão de que a participação política das mulheres pode auxiliar a evitar novos conflitos. Tal percepção se reflete na quantidade de vezes que as palavras “gênero”, “mulheres” e “mulher” aparecem no Documento: dez, seis e quatro, na sequência. Contudo, apesar de tantos Artigos da Constituição abordando a temática de gênero, apenas os Artigos 78 e 129 dos apresentados foram citados no NAP do Burundi e/ou nos CSMRs.

Já em relação ao funcionamento de ONGs no país, o Artigo 32 da Constituição considera que “a liberdade de reunião e associação é garantida, assim como o direito de fundar associações ou organizações conforme a lei” (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2005, p. 10, tradução livre). Partindo dessas ponderações, nas próximas duas subseções serão relatadas as políticas públicas contidas nos CSMRs relacionadas à SGBV e à participação política e em acordos de paz, nessa sequência.

#### **4.2.1 Políticas públicas relacionadas à SGBV**

Pelo fato de a Constituição do Burundi ser relativamente recente, assim como NAP da Resolução 1325, apenas nos últimos anos

---

<sup>83</sup> Grifos da autora.

começaram a ser elaboradas políticas para combater a SGBV no país. O fim da guerra civil e o Acordo de Arusha, conforme já mencionado, auxiliaram diretamente a formulação dessas políticas. Todavia nem a Constituição nem o Acordo trazem disposições específicas sobre o combate à SGBV. O Acordo somente cita a violência sexual como uma das violências que devem ser eliminadas assim que o cessar-fogo iniciar (GOUVERNEMENT DU BURUNDI et al, 2000). Dessa forma, não havia políticas prévias que versavam sobre o assunto, sendo necessário, com o processo de internalização da Resolução 1325, formular novas políticas públicas.

O Quadro 5 as introduz, com informações como o ano do CSMR que determinada política aparece pela primeira vez, seu nome, data, descrição e tipo. No caso dos CSMRs do Burundi, só o produzido em 2012 não apresenta novas políticas. O próprio Relatório explica que das 14 leis aprovadas no ano anterior, 2011, apenas quatro<sup>84</sup> tiveram impacto na implementação da Resolução 1325, no entanto, nenhuma delas é relacionada à SGBV ou à participação política e em acordo de paz das mulheres. Inclusive, a argumentação utilizada no Relatório é de que a Constituição busca a igualdade de gênero, portanto rejeitas leis e políticas discriminatórias, até mesmo aquelas baseadas no gênero (NIYONGABO, 2012).

Quadro 5 – Políticas públicas do Burundi relacionadas à SGBV

Ano CSMR	Política contida no CSMR	Data da política	Descrição	Tipo de política
----------	--------------------------	------------------	-----------	------------------

<sup>84</sup> As quatro leis são: Lei 1/01 de 04 janeiro de 2011, emmendando a Lei 1/17 de 4 de setembro de 2009 sobre missões, composição, organização e funcionamento da Comissão Nacional da Terra e de Outras Propriedades; Lei 1/04 de 05 de janeiro de 2011 estabelecendo a independência da Comissão Nacional de Direitos Humanos; Lei 1/16 de 10 de setembro de 2011, emmendando a Lei 1/06 de 26 de junho de 2003 sobre a organização e funcionamento dos partidos políticos; e Lei 1/24 de 31 de dezembro de 2011 determinando o orçamento geral da República do Burundi para o ano de 2012.

2010	Lei 01/05 – Revisão do Código Criminal	22 de abril de 2009	Artigo 559 – Considera que os crimes contidos nos Artigos 554 a 558 devem punidos de acordo com sua severidade: são incompreensíveis, imprescritíveis, imperdoáveis e não passíveis de anistia	De coerção
2011			Artigos 219 e 220 – Punem os perpetradores de injúria, com possíveis agravantes para o cumprimento da pena	
			Artigos 554 a 558 – Oferecem a definição de estupro e estipulação para a devida punição	
			Artigos 560 a 562 – Versam sobre o processo e responsabilidades de quem pratica a violência sexual	
			Artigo 563 – Estabelecem punição severa para quem comete assédio sexual	
	Campanhas regulares de sensibilização conduzidas pelos Centros de Desenvolvimento da Família do Ministério da Solidariedade Nacional, Direitos da Pessoa Humana e do Gênero	Desde 2010	Conscientização do risco de não ir a um hospital depois de ser vítima de violência sexual; a vítima tem de ir a um hospital até 72 horas depois do ataque para prevenir doenças sexualmente transmissíveis; propõem tratamento diferenciado pelas equipes de saúde	De construção

2014	Lei 01/35 – Orçamento geral da República do Burundi para 2013	31 de dezembro de 2012	Orçamento para auxiliar a implementação do NAP da Resolução 1325: Centro HUMURA; Projeto Casa das Mulheres para o apoio de vítimas de SGBV; Estratégia Nacional contra a SGBV	De suporte e de construção
	Lei 01/10 – Revisão do Código Criminal	03 de abril de 2013	Artigo 45 – Buscas pessoais (como na casa, bolsa ou mochila quando a pessoa tem atitudes suspeitas ou é suspeita de ter cometido algum crime) só podem ser realizadas por oficiais da polícia do mesmo sexo da pessoa	De coerção
	Lei 01/18 – Comissão da Verdade e Reconciliação	15 de maio de 2014	Artigo 37 – Criação de uma unidade de proteção e assistência a sobreviventes e outras testemunhas com especialistas em gênero	De suporte
Artigo 49 – Proteção especial para algumas categorias de sobreviventes como idosos, crianças e sobreviventes de violência sexual				
			Artigo 50 – Garante a confidencialidade para sobreviventes de violência	De construção

Fonte: Elaborado a partir de Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre (2011), Bitsure, Nyanzobe e Nisabwe (2010), WAP/RAP e Fontaine-ISOKO (2011) e Nisabwe (2014).

Conforme o Quadro 5, as políticas públicas para prevenir e/ou combater à SGBV só começaram a surgir a partir de 2009, sendo que o NAP é do ano de 2011 e o primeiro CSMR de 2010. Isso demonstra que já havia esforços nesse sentido antes mesmo do lançamento oficial do CSMR, que muitas vezes já está formulado, todavia depende de recursos financeiros para ser distribuído. Para Mama (2001) uma das falhas das políticas sensíveis ao gênero é não estarem adequadas aos orçamentos internos dos Estados, dependendo assim de doadores externos para

serem colocadas em prática. Considerando que a Constituição e as eleições democráticas datam de 2005, foram necessários somente alguns anos para que começassem a ser elaboradas políticas relativas à SGBV. A Lei 01/05, da Revisão do Código Criminal, de 22 de abril de 2009, traz 13 Artigos sobre definições e punições em relação à SGBV, tratando-se, portanto, de políticas coercitivas.

O Artigo 220 versa sobre lesões corporais voluntárias, e que, caso essas lesões causem doença, invalidez, algum tipo de mutilação ou tenham sido feitas contra uma mulher grávida, haverá agravantes na pena. Já o Artigo 221 explana que a pena será dobrada quando tais agressões sejam feitas contra um parente, cônjuge, filho (menor de 18 anos) ou outra pessoa que residir na mesma casa que o autor da infração. Este último Artigo procura punir, de certa maneira, a violência doméstica cometida contra as mulheres e contra os demais moradores (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2009).

A violência doméstica também é reportada no Artigo 554 da Seção 3 da Revisão do Código Penal, que aborda o estupro, a violação. No caso específico deste Artigo regula-se os atos cometidos por maiores de idade contra menores de idade:

É considerado estupro qualquer ato de penetração sexual, de qualquer espécie e com qualquer meio, cometido por um adulto em um menor de dezoito anos, mesmo que consentido.

Também é considerado estupro, o simples fato de conjunção carnal dos sexos cometida contra um menor de dezoito anos de idade, mesmo consentida.

A violência doméstica é punível com uma pena de prisão de oito dias<sup>85</sup> e uma multa de dez mil a cinquenta mil francos ou uma dessas penalidades (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2009, p. 121, tradução livre).

Além dessas definições, o Artigo 555 trata de outras formas de estupro, inclusive quando os envolvidos no ato são todos maiores de idade, violência e ameaças graves. As disposições apresentadas neste

---

<sup>85</sup> A punição de oito dias é para a prisão imediata e preventiva do suspeito. A prisão definitiva pode chegar de 15 anos até prisão perpétua, dependendo dos agravantes ao crime de estupro, conforme Artigos 556, 557 e 558 da Revisão do Código Penal, de 2009 (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2009).

Artigo servem tanto para os crimes cometidos por homens quanto os por mulheres. Os Artigos 556 e 557 da mesma Seção 3 trazem os agravantes para tais crimes, como quando o estupro é cometido em público ou por um profissional da área da saúde. Os agravantes que podem fazer a pena chegar à prisão perpétua, conforme Artigo 558 da Revisão do Código Penal, são: quando o autor sabia que era portador de uma Doença Sexualmente Transmissível (DST) incurável; quando o estupro resultou na morte da vítima; quando foi cometido contra uma criança menor de 12 anos; ou quando foi precedido, acompanhado ou seguido de atos de tortura ou barbárie. O Artigo 559 esclarece que tal crime não é passível de anistia (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2009).

Apesar dessas medidas, Habonimana (2015, informação verbal) considera que as práticas de SGBV servem, muitas vezes, para os homens se auto afirmarem. Eles também cometem os esses crimes esperando que as mulheres não denunciem e, logo, eles não sejam processados nem punidos. Essa ideia é corroborada pelo fato de as mulheres, em geral, não denunciarem mesmo, principalmente por vergonha da comunidade. Segundo Slegh (2015, informação verbal), é por isso que o foco não deve ser só nas mulheres, mas também nos homens, em compreender os motivos pelos quais eles perpetuam tais violências. Então, políticas de suporte e de construção que atendessem a população masculina tenderiam a beneficiar as mulheres.

Ainda sobre violência sexual na Revisão do Código Penal, os Artigos 560, 561 e 562 debatem sobre as responsabilidades e o processo legal a ser seguido caso a infração seja confirmada. Já na Seção 4 sobre assédio sexual, o Artigo 563 define tal ato como “quando se usa contra outra pessoa ordens, ameaças, coerção física ou psicológica, ou uma forte pressão para obter favores de natureza sexuais e abusar da autoridade conferida por suas funções” (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2009, p. 123-124, tradução livre).

Essa Revisão do Código Penal reflete que a preocupação em integrar o gênero esteve presente em todo o processo de justiça de transição e depois dele, como demonstra um dos objetivos intermediários do NAP: “Estabelecer mecanismos na luta contra a SGBV e uma justiça pós-transição que integre o gênero” (MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE, DES DROITS DE LA PERSONNE HUMAINE ET DU GENRE, 2011, p. 9, tradução livre). Alguns desses mecanismos estão expressos na Lei 01/18 da Comissão da Verdade e Reconciliação que, mesmo sendo uma lei, estabelece políticas de suporte e coerção. Os Artigos 37 e 49 versam sobre a criação de uma unidade de atendimento a vítimas de SGBV e a proteção

especial às sobreviventes de tal violência. Sendo assim, oferecem suporte para a implementação de outras políticas de coerção e construção, como a política presente no Artigo 50 da mesma Lei. Esta procura garantir a confidencialidade dos sobreviventes, uma vez que conscientizando a população da importância de tal medida, as vítimas de violência não serão discriminadas e terão mais chances de se recuperar dos traumas sofridos.

Nesse mesmo sentido, as campanhas de sensibilização promovidas pelos Centros de Desenvolvimento da Família do Ministério da Solidariedade Nacional, Direitos da Pessoa Humana e do Gênero buscam alterar o comportamento da sociedade e das vítimas. Para tanto, as campanhas, iniciadas em 2010, explicam os riscos que a vítima de violência sexual corre ao não ir ao hospital até 72 horas depois do ataque. Ademais, propõem-se como medida conjunta, o tratamento diferenciado para tais pessoas, uma vez que geralmente elas não procuram atendimento por vergonha, estigma social ou sentimento de culpa (WAP/RAP e Fontaine-ISOKO, 2011).

Para Anônima 4 (2015, informação verbal), esse acolhimento deixa as mulheres vulneráveis mais confortáveis, principalmente porque a violência muitas vezes está relacionada com o medo e com o estresse. Outras medidas que podem auxiliar a evitar constrangimentos são as contidas na Lei 01/10 da Revisão do Código Criminal de 2013. Especificamente o Artigo 45 determina que as revistas pessoais, caso a pessoa tenha tido atitudes suspeitas, só podem ser realizadas por um oficial de polícia do mesmo sexo. Essa política é classificada de coerção, pois pune administrativamente o oficial que não cumpri-la (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2013).

Já a Lei 01/35, que estabelece o orçamento geral da República do Burundi para 2013 é classificada tanto como de suporte como de construção. Suporte quando trata do orçamento para o Centro HUMURA e para o Projeto Casa das Mulheres e de construção quanto aborda a Estratégia Nacional contra a SGBV. De acordo com Habonimana (2015, informação verbal), os esforços para a criação de novos centros de atendimento e informação às vítimas devem levar em consideração o aspecto psicológico delas e também orientá-las sobre os procedimentos legais. Todavia, as políticas públicas existentes não abrangem todos estes aspectos. Anônima 4 (2015, informação verbal) vai além, afirmando que no atual momento do Burundi nenhuma delas políticas está sendo efetiva, pois há outras prioridades por parte do governo.

O Centro HUMURA foi de fato criado em 2013 e funcionou até as eleições de abril de 2015, quando as instituições governamentais passaram a ser desmanteladas. Outro Centro criado para atender vítimas de SGBV foi o GIRITEKA, da *Réseau Femmes et Paix*. Contudo, o financiamento está acabando e provavelmente o contrato não vai ser renovado devido à situação política do país (ANONIMA 4, 2015, informação verbal). Nesse sentido, Ngendahimana (2016, informação verbal) recorda que em 23 de novembro de 2015 dez ONGs independentes<sup>86</sup> foram suspensas do Burundi, incluindo a Fontaine-ISOKO, pelo Decreto nº 530/1597 do Ministro do Interior. Na próxima subseção esse assunto será retomado, uma vez que serão abordadas as políticas públicas relacionadas à participação das mulheres na política e em acordos de paz.

#### **4.2.2 Políticas públicas relacionadas à participação das mulheres na política e em acordos de paz**

A própria Constituição do Burundi de 2005 dispõe de diversos Artigos sobre a representação das mulheres, conforme já apresentado. Sendo assim, no Quadro 6 estão políticas complementares à Constituição. Todas elas fazem parte da Revisão do Código Eleitoral, seja de 2009 ou de 2014 e são classificadas como políticas de coerção. Ademais, houve participação das mulheres e ONGs no processo de justiça de transição, assim como no pós-justiça de transição e em acordos de paz. O envolvimento das mulheres nos acontecimentos mais recentes do país também é significativo.

#### **Quadro 6 – Políticas públicas do Burundi relacionadas à participação política das mulheres**

---

<sup>86</sup> São elas: *Forum pour le Renforcement de la Société Civile (FORSC)*, *Forum pour la Conscience et le Développement (FOCODE)*, *Action des Chrétiens pour l'Abolition de la torture (ACAT)*, *Association pour la protection des personnes détenues et les droits de l'homme (APRODH)*, *Parole et Action pour le Réveil des Consciences et l'Évolution des Mentalités (PARCEM)*, *Amicale des Militaires en Non Activité (AMINA)*, *Fontaine Isoko de la Bonne Gouvernance pour un Développement Intégré (FONTAINE-ISOKO)*, *Synergie des Partenaires pour la Promotion des Droits de la Femme (SPPDF)*, *Réseau des Citoyens Probes (RCP)* and *Association Maison Shalom (Maison Shalom) (ALAPINI-GANSOU, 2015)*.

Ano CSMR	Política contida no CSMR	Data da política	Descrição	Tipo de política
2010	Lei 01/22 – Revisão do Código Eleitoral de 2005	18 de setembro de 2009	<p>Artigo 108 – A Assembleia Nacional, composta por, pelo menos, 100 deputados dos quais 60% Hutu e 40% Tutsi, deve ter, no mínimo, 30% de mulheres; um em cada quatro pessoas na lista de representação proporcional deve ser mulher</p> <p>Artigo 127 – Para as candidaturas à Assembleia Nacional, as listas devem ser multiétnicas e refletir a igualdade de gênero; a cada quatro candidatos, dois podem ser do mesmo grupo étnico e pelo menos um deve ser mulher</p> <p>Artigo 141 – Reitera que 30% da composição do Senado é assegurada para mulheres</p>	De coerção
2014	Lei 01/20 – Revisão do Código Eleitoral de 2009	03 de junho de 2014	Artigo 142 – Caso não sejam respeitadas as cotas de 30% de mulheres no Senado, a Comissão Eleitoral Nacional Independente, junto com os partidos políticos e as candidatas interessadas, devem nomear quem atingiu ao menos 5% dos votos para lugares adicionais para tentar reduzir os desequilíbrios de gênero	De coerção

			Artigo 182 – Pelo menos 30% dos membros do Conselho Comunitário ( <i>colline</i> ) devem ser mulheres; as listas de eleição devem refletir a participação étnica e de gênero; dos três candidatas na lista, pelo menos um deve ser mulher	
--	--	--	---	--

Fonte: Elaborado a partir de Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre (2011), Bitsure, Nyanzobe e Nisabwe (2010), WAP/RAP e Fontaine-ISOKO (2011) e Nisabwe (2014).

Os debates em torno da reforma do Código Eleitoral procuraram enfatizar na representação das mulheres no nível comunitário, contudo também reiteraram as cotas a nível nacional. Foram necessárias duas revisões do Código, uma em 2009 e outra em 2014, pois o antigo Código de 2005 não determinava as cotas. Tal alteração foi possível devido à *advocacy* de organizações de mulheres (NISABWE, 2014). Antes mesmo disso, ainda durante a divulgação da Constituição de 2005, Pierre Nkurunziza afirmou: “Nós não fizemos isso para alcançar um equilíbrio (de gênero). Elas merecem isso. É o único modelo possível para a África. Para o Burundi este é apenas o começo” (EGGERS, 2006, p. 163, tradução livre).

A fala do presidente reflete que as cotas, assim que foram implementadas eram vistas como se o governo estivesse fazendo um favor, como se as mulheres **merecessem** e não fosse necessariamente um direito natural delas. Esse discurso pode ser associado com a ideia trazida por Peterson e Runyan (2014) de que a política é, por convenção, sobre o acesso diferenciado ao poder e ela é um privilégio masculino, a igualdade de gênero se perpetua. Assim, o presidente – e a sociedade patriarcal – estaria **cedendo** uma parte desse poder para as mulheres. Parte essa correspondente aos 30% das cotas.

As revisões do Código Eleitoral, conforme mencionado, todavia, almejavam ampliar as cotas para prosseguir com a política de Nkurunziza de aumentar a representação das mulheres para agir segundo o Acordo de Arusha. Partindo disso, a Assembleia Nacional e o Conselho Comunitário devem ter em sua composição ao menos 30% de mulheres. O Artigo 142 ainda apresenta a solução caso tal porcentagem não seja atingida nas eleições para a Assembleia Nacional: admitir que candidatas que não alcançaram a quantidade de votos suficientes, mas

que este número foi superior a 5% do total, ocupem assentos adicionais (REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2014).

Anônima 4 (2015, informação verbal) percebe que as cotas não têm garantido a formulação e implementação da agenda Feminista na Assembleia Nacional, uma vez que as mulheres parlamentares tendem a atuar considerando seus partidos ao invés de representar os interesses das demais mulheres. Habonimana (2015, informação verbal) concorda com essa afirmação e ainda relembra que, inicialmente, o sistema de cotas era motivo de orgulho para o país. Todavia, com o passar do tempo, tal sistema mostrou-se mais eficiente no discurso do que na prática, principalmente porque a maioria da Assembleia continua sendo composta por homens, que não aprovam leis sensíveis ao gênero.

A mesma dificuldade é encontrada até hoje em relação à participação das mulheres em acordos de paz. No próprio Acordo de Arusha, as mulheres não ocuparam o posto de negociadoras em momento algum, no entanto, por meio do *lobby* conseguiram ser fazer com que suas demandas fossem atendidas:

No início das negociações do Acordo de Paz de Arusha, todos os negociadores se identificaram com um dos dois grandes grupos: G7 (partidos de obediência Hutu) e G10 (partidos de obediência Tutsi). De acordo com negociadores, esses partidos eram liderados exclusivamente por homens, o que explica a ausência de mulheres como negociadoras. Embora excluídas das negociações, oito mulheres do Burundi conseguiram obter o *status* de observadoras depois que uma delegação de mulheres do CAFOB (Coletivo de Associações e ONGs de Mulheres) fizeram *lobby* junto ao presidente da Iniciativa Regional, Yoweri Kaguta Museveni, de Uganda. A presença de mulheres do Burundi nas negociações permitiu-lhes defender a integração de uma perspectiva de gênero em toda a agenda dos Acordos de Paz de Arusha (NISABWE, 2014, p. 7, tradução livre).

Além das conversações na Tanzânia, em 2000, dois anos depois ocorreram novas negociações de paz, desta vez na África do Sul. Nestas, de um lado estava Pierre Nkurunziza, representando o movimento rebelde CNDD-FDD e do outro lado o Presidente do Burundi na época,

Pierre Buyoya. Em Johannesburg, entre 19 e 23 de julho de 2004, centenas de mulheres de diversos partidos políticos e de OSCs se reuniram, a convite de Zenele Mbeki, primeira dama da África do Sul e fundadora da ONG *South African Women in Dialogue* (SAWID). Este encontro resultou no *lobbying* e *advocacy* que convenceram a inserção das cotas de 30% de representação das mulheres no Senado (MATUTURU, 2012).

Habonimana (2015, informação verbal) acredita que o não envolvimento das mulheres em negociações de paz, ou quando há, em posição inferior à dos homens, significa ignorar as disposições da Resolução 1325. Segundo Katabarumwe (2015, informação verbal), há diversos impedimentos para a atuação das mulheres nesse sentido, o principal deles é que os negociadores, em geral, são lideranças de partidos políticos. Sendo assim, como há mulheres liderando esses partidos, logo, elas não podem representá-los nas negociações de paz. A própria questão histórica de beneficiar a educação e capacitação dos homens em detrimento das mulheres é citada como um dos fatores de impedimento por Katabarumwe (2015, informação verbal) e por Ndacayisaba (2015, informação verbal).

A capacitação e empoderamento feminino são meios de alterar essa realidade, e para tanto que ONGs como a DUSHIREHAMWE e a Fontaine-ISOKO trabalham. Todavia, o trabalho de essas e de outras ONGs tem sido proibido devido às suspensões por parte do Ministro do Interior que datam de 25 de novembro de 2015, conforme já apresentado. Ademais, para agravar a situação, diversos Governos, como o dos Estados Unidos<sup>87</sup>, da Alemanha<sup>88</sup>, e organizações regionais e internacionais, como a União Europeia<sup>89</sup> e a Organização Internacional da Francofonia<sup>90</sup>, anunciaram a interrupção sem prazo da cooperação financeira com o Governo do Burundi e com todas as ONGs que atuam

---

<sup>87</sup> Anúncio da retirada de auxílio específico à ONG Fontaine-ISOKO disponível em <<http://burundi.usembassy.gov/news3316.html>>. Acesso em 16 mai. 2016.

<sup>88</sup> Comunicado do Governo da Alemanha em inglês disponível em <<http://www.afronline.org/wp-content/uploads/2015/06/Germany-suspends-government-related-programmes-of-its-development-cooperation-with-Burundi.pdf>>. Acesso em 16 mai. 2016.

<sup>89</sup> Comunicado oficial do Conselho da União Europeia disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/14-burundi-eu-closes-consultations-cotonou-agreement/>>. Acesso em 16 mai. 2016.

<sup>90</sup> Anúncio oficial disponível em <<http://www.francophonie.org/CP-97e-session-du-CPF-46886.html>>. Acesso em 16 mai. 2016.

no país, incluindo recursos destinados à ajuda humanitária. Tal suspensão permanecerá até o Governo burundês aceitar negociar com seus oponentes e cessar as violações de direitos humanos no país (Ngendahimana, 2016, informação verbal).

Considerando essas colocações, a seção seguinte abordará especificamente os constrangimentos das organizações de mulheres durante a implementação das políticas públicas apresentadas anteriormente. Ademais, serão analisadas as estatísticas diretamente relacionadas com essas políticas, para investigar sua evolução ou não, apesar dos esforços dessas organizações.

#### 4.3 CONSTRANGIMENTOS E SUPERAÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES DE MULHERES

Partindo das observações anteriores, do contexto e conteúdo das políticas públicas sobre SGBV e sobre participação política das mulheres, é possível analisar quais são os constrangimentos das organizações de mulheres durante este processo. Alguns dados relacionados à efetividade de tais políticas serão apresentados inicialmente para que posteriormente se verifique qual a visão das ONGs nesse sentido. A intenção inicial, a título de comparação, era expor informações de Uganda e do Burundi de maneira similar. Entretanto, devido às diferenças significativas no formato dos dados encontrados nos NAPs e nas entrevistas, nem sempre foi possível tal padronização. Apesar disso, não houve prejuízos para o resultado final da pesquisa, uma vez que determinados elementos compensaram outros. Dessa forma, primeiro serão abordadas as experiências das ONGs de mulheres ugandesas e depois será apresentado o caso das organizações de mulheres burundesas.

##### 4.3.1 As experiências das organizações de mulheres ugandesas

A implementação das políticas e leis relacionadas à SGBV é discutível, conforme já apresentado por algumas organizações de mulheres. A ineficiência delas na prática e a falta de punição são alguns motivos para a desconfiança ao denunciar. A formulação dessas leis trata-se de um processo meramente político, e não técnico, que procura cumprir os dispostos nos Acordos internacionais e não há, necessariamente, preocupação em como serão implementadas (ANÔNIMA 1, 2015, informação verbal). Com as informações do

Quadro 7 é possível verificar a quantidade de casos de estupro, violação de menores, atentado ao pudor, incesto e ofensa sexual e em que estágio eles se encontram.

Quadro 7 – Casos de SGBV reportados, investigados, processados e penalizados em 2013

	Investigados	Sob investigação	Levados à Corte	Submetidos ao DPP/RSA*	Com condenação	Absolvidos	Descartados	Pendentes na Corte
Estupro	1.042	292	365	444	11	-	11	346
Violação de menores	9.598	4.118	4.931	5.874	359	38	246	4.202
Atentado ao pudor	250	123	236	262	62	1	35	137
Incesto	32	18	12	16	-	-	2	8
Ofensa sexual	52	17	50	49	9	-	5	36
Violência doméstica	3.426	3.088	338	604	104	2	38	195
<b>Total</b>	<b>14.400</b>	<b>7.656</b>	<b>5.932</b>	<b>6.645</b>	<b>545</b>	<b>41</b>	<b>337</b>	<b>4.924</b>

Fonte: CEWIGO (2014a) e Uganda Police Force (2014).

\* DDP/RSA: *Directorate of Public Prosecutions /Resident State Attorney*<sup>91</sup>.

Conforme Quadro 7, a maior parte dos casos reportados é de violação de menores, seguido de violência doméstica, estupro, atentado ao pudor, violência sexual e incesto. No total, só de casos investigados são 14.400 e casos sob investigação 7.656. Ainda há, segundo o próprio

<sup>91</sup> De acordo com o Artigo120 (3) da Constituição da Uganda, seu mandato é: “Direcionar a polícia para investigar qualquer informação de natureza criminal. Instaurar um processo criminal contra qualquer pessoa ou autoridade, em qualquer tribunal que não seja um tribunal marcial. Assumir e continuar qualquer procedimento penal instaurado por qualquer pessoa ou autoridade. Suspender em qualquer etapa antes do julgamento qualquer processo penal” (REPUBLIC OF UGANDA, 1995, p. 87).

relatório da Polícia de Uganda (UGANDA POLICE FORCE, 2014), uma estimativa de 10.000 casos não reportados das violências citadas. Em relação ao gênero das vítimas de violência doméstica, especificamente, 1.993 eram homens adultos, 5.057 mulheres adultas, 342 homens jovens e 413 mulheres jovens. Ou seja, as mulheres, independentemente da idade, são as mais atingidas por esse tipo de violência. Entre os casos de homicídios decorrentes de violência doméstica, foram identificadas 360 vítimas em 2013, 117 a mais que em 2012. Esse índice é atribuído a discussões familiares e ao excesso de consumo de álcool por parte do agressor (UGANDA POLICE FORCE, 2014).

Para Mwiine (2015, informação verbal) os dados de SGBV em Uganda ainda refletem os acontecimentos durante a guerra civil. Nesse período, o estupro, a violação de menores e a contaminação intencional da AIDS/HIV eram armas de guerra. Dessa forma, o desrespeito às escolhas sexuais das mulheres e a seus direitos permanece enquanto memória daquela época. O fato de homens serem vítimas de violência doméstica também é resultado da cultura de violência gerada durante o conflito. Depois de muito tempo sofrendo constantemente, algumas mulheres se tornaram violentas, perpetuando essa prática (ANÔNIMA 2; ANÔNIMA 3, 2015, informação verbal).

O empoderamento das mulheres durante a ausência dos maridos derivou da necessidade destas de controlarem as fontes de alimento, água, além de cuidarem de todos os afazeres domésticos. Quando os maridos retornaram da guerra, procuraram retomar suas posições tradicionais e para isso recorreram e ainda recorrem à violência doméstica com frequência. Aprender a respeitar mulheres empoderadas ainda é um constrangimento para a geração de homens que viveram no período da guerra (MWIINE, 2015, informação verbal).

Contudo, para isso ocorrer, é necessária uma mudança de comportamento significativa. Segundo Amuriat (2015, informação verbal), o primeiro passo é compreender que algumas práticas recorrentes violam os direitos humanos e são reconhecidas como violência. Sendo uma questão de cultura ou não, a própria cultura é dinâmica, portanto é passível de alterações. E todas as tradições culturais que ferem, de qualquer forma, as mulheres e meninas devem ser banidas, mesmo que isso leve tempo. Para Anônima 2 e Anônima 3 (2015, informação verbal) apesar de existirem leis que punem os perpetradores, especialmente no interior de Uganda, muitas pessoas continuam crendo que a FGM, por exemplo, deve acontecer para que as meninas se tornem mulheres de fato. Mwiine (2015, informação verbal)

acredita que, como as leis também não tem efeito imediato, é preciso haver empenho tanto para implementá-las quanto para mudar a cultura, mesmo que sejam alterações graduais.

A lei que proíbe a violência contra menores de idade também não funciona na prática, pois o réu suborna os pais da criança ou adolescente ou, até mesmo os policiais. A falta de evidências do crime em si, devido à escassez de recursos, e a dificuldade de provar a idade da vítima são alguns fatores que impedem a eficiência da lei (ANÔNIMA 2; ANÔNIMA 3, 2015, informação verbal). Agwang (2015, informação verbal) relata que, mesmo que o caso seja reportado, o suporte à vítima durante e após o processo judicial é falho por parte do governo. Cabe, portanto, as OSCs auxiliarem as vítimas de diversas maneiras, inclusive criando centros de recepção para sobreviventes com apoio de equipe multidisciplinar para que elas não precisem retornar para suas casas até se sentirem seguras.

Wari (2015, informação verbal) vai além, afirmando que somente o empenho das organizações geralmente não é o suficiente para alterar algum comportamento. A ausência de vontade política é capaz de dificultar qualquer ação das ONGs. Portanto, deve haver uma sintonia entre as ações das organizações de mulheres e do governo. Uma das maneiras de estabelecer essa sintonia é as ativistas se tornando representantes das várias instâncias governamentais. Com isso, a percepção de que as mulheres são sempre vítimas tende a ser alterada (WARI, 2015, informação verbal). Nesse sentido, o Quadro 8 apresenta os percentuais de mulheres e homens que participam do Governo de Uganda entre 2011-2012 e 2013-2014. Já quanto à participação das mulheres na aprovação de leis na Assembleia Nacional e no Senado, não há dados específicos o suficiente para analisar a existência de relação entre a quantidade de mulheres e as leis aprovadas.

Quadro 8 – Participação das mulheres no Governo de Uganda

Posição	2011-2012		2013-2014	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Secretários (as) Permanentes	13%	87%	25%	75%
Embaixadores (as)	33%	67%	23%	77%
Diretores (as)	33%	67%	39%	61%

Comissários (as)	20%	80%	22%	78%
Subsecretários (as)	33%	67%	35%	65%
Ministros (as)	43%	57%	31%	69%
Presidente e Vice- Presidentes	0%	100%	-*	-
Assembleia Nacional	32%	68%	-	-
Senado	46%	54%	-	-
Governos Provinciais	18%	82%	-	-
Administrações Locais	31%	69%	-	-
Conselhos Locais	38%	62%	-	-
Conselhos das Colinas	17%	83%	-	-
Chefes das Colinas	5%	95%	-	-
<b>Total</b>	<b>25,8%</b>	<b>74,2%</b>	<b>24,1%</b>	<b>75,9%</b>

Fonte: Adaptado de WAP/RAP e Fontaine-ISOKO (2011) e CEWIGO (2014a).

\* - Permanece a mesma porcentagem, pois as eleições foram realizadas em 2011.

O Quadro 8 demonstra que a participação das mulheres no Governo de Uganda, no total, diminuiu de 2011-2012 para 2013-2014. Como as eleições foram realizadas em 2011, em todos os cargos que dependem de eleição as porcentagens de homens e mulheres permaneceram as mesmas. Além de o Presidente e nenhum dos dois Vice-Presidentes serem mulheres, a representação delas é de apenas 5% como Chefes das Colinas, o nível comunitário de Uganda. As cotas de 30% na Assembleia Nacional e no Senado são cumpridas, inclusive no Senado a proporção de mulheres em relação aos homens já é quase a mesma, assim como nos Ministérios.

Já enquanto líderes de partidos políticos, o Manifesto das Mulheres organizado pela UWONET (2015) demonstra que no UPC elas são 21%, no PPP 53%, no NRM 32%, no JEEMA 21%, no FDC 23% e no DP apenas 18%. E em nenhum desses partidos as mulheres são chefes da Comissão Eleitoral. Ainda de acordo com o Manifesto, a dificuldade em obter percentuais de participação mais altos reside nos

pensamentos tradicionais de que o lugar da mulher é em casa. O preço elevado das campanhas eleitorais leva a altos níveis de corrupção, que também são considerados um constrangimento à candidatura feminina (UWONET, 2015). Essas colocações reiteram a ideia de Peterson (1992) de que a política é um espaço definitivamente masculino e que não cabe às mulheres ocupá-lo.

Além disso, os índices apresentados não refletem necessariamente que as mulheres tenham voz nas decisões e que estejam engajadas em agendas relacionadas a elas, como a mulheres, paz e segurança. Othieno (2015, informação verbal) reconhece que alguns membros da Assembleia Nacional e do Senado, inclusive algumas mulheres, desconhecem a Resolução 1325 e outros Documentos internacionais dessa agenda. Para tanto, segundo Wari (2015, informação verbal) o primeiro grande constrangimento das OSCs é fazer *advocacy* e *lobby* para arrecadar recursos para implementar a Resolução. Sendo assim, o trabalho conjunto dessas organizações com o governo seria a melhor maneira de corresponder às demandas da população em questões de paz e segurança.

Nesse sentido, coalizões, com o COACT são facilitadoras, especialmente quanto o foco no âmbito local, na busca por conhecer as necessidades e demandas das mulheres dos Distritos. Nesse sentido, com a facilitação do CEWIGO, em Junho de 2014 foi lançado o segundo<sup>92</sup> *Local Action Plan* (LAP) do Governo Local do Distrito de Bushenyi, que corresponde aos anos 2014-2016 e é direcionado a SGBV. “O Distrito de Bushenyi foi selecionado devido à paixão das lideranças distritais em assuntos de mulheres e paz, segurança humana e o empenho demonstrado para alcançar a igualdade de gênero” (BUSHENYI DISTRICT LOCAL GOVERNMENT, 2014, p. 4, tradução livre). Tais iniciativas são interessantes, segundo Mwiine (2015, informação verbal), pois as experiências e o histórico dos Distritos são diferentes. A elaboração de LAPs é incentivada e financiada por OSCs, como o CEWIGO. Além disso, são realizadas campanhas, *capacity building* e sensibilização das lideranças locais para que o LAP seja implementado.

A arrecadação de fundos para financiar o LAP de Bushenyi é uma das principais preocupações de seus formuladores. Tanto que é considerada uma prioridade o *lobby* para fundos das OCSs e de agências internacionais para auxiliar na implementação do próprio LAP. Ademais, outros constrangimentos que Anônima 2 e Anônima 3 (2015,

---

<sup>92</sup> O primeiro foi o LAP do Governo Local do Distrito de Dokolo.

informação verbal) identificam são a necessidade de tradução para os idiomas locais e o acesso à educação de meninas e mulheres. Para elas, educar é o primeiro passo para criar futuras líderes e ativistas dos direitos das mulheres. A educação dos meninos para que sejam sensíveis ao gênero é tão essencial quanto à das meninas. O ensino de política nas escolas também contribui para que as desigualdades sejam diminuídas no futuro. Mulheres aptas não só a participar das decisões políticas, mas ainda implementarem de fato as agendas relativas a gênero não devem ser a exceção, e sim a regra (ANÔNIMA 2; ANÔNIMA 3, informação verbal).

Para isso ocorrer, iniciativas como a da CEWIGO de criar manuais para as mulheres que aspiram a concorrer a cargos políticos são interessantes e úteis. Nele demonstra-se a importância de que essas candidatas construam parcerias com organizações de mulheres, seja para auxiliar durante o período de campanha ou para ser uma voz influente na decisão das eleitoras. Nesse sentido, a parceria entre líderes e ONGs de mulheres deve ser constante, uma vez que há uma ajuda mútua entre elas: enquanto as organizações têm experiência na capacitação e *lobbying*, as mulheres podem ser suas representantes no Parlamento e em outros cargos políticos (CEWIGO, 2009).

#### **4.3.2 O caso das organizações de mulheres burundesas**

Considerando o apresentado nos Capítulos anteriores e também as políticas públicas da Primeira Seção deste Capítulo, se tratará especificamente da movimentação das organizações de mulheres do Burundi em relação à SGBV, participação política e em acordos de paz das mulheres. Seus constrangimentos, potencialidades e a atual situação são alguns dos aspectos abordados nesta Subseção.

No ano de 2013 foram 19.530 casos de SGBV reportados às autoridades, destes 2.471 são de violência sexual, 3.908 de violência física, 6.514 de violência socioeconômica, 6.291 de violência psicológica e 37 mortes resultantes de uma ou mais dessas violências. No primeiro semestre de 2014 foram 6.176 casos de violência contra 5.232 mulheres diferentes (NISABEWE, 2014). Contudo, Anônima 4 (2015, informação verbal) recorda que muitos dos casos não são reportados, já que as mulheres têm medo das consequências ou são dependentes financeiramente dos homens. Muitas mulheres também consideram que reportar o ocorrido não irá fazer com que a justiça seja feita.

Essa crença é baseada em números: dos 100 casos reportados na Província de Bururi em 2014, 62 foram investigados, 47 processados e apenas 24 puniram os perpetradores. Esses dados variam muito de província para província. Na Província de Cibitoke, por exemplo, dos 156 casos reportados em 2014, 137 foram investigados e processados, 132 penalizam o réu e 24 terminaram com a absolvição do réu (NISABEWE, 2014). Para Apffel-Marglin e Simon (1994) é a diminuição desses casos que fazem com que a sociedade seja considerada mais avançada, ou seja, o progresso social, a modernidade e o desenvolvimento estão associados com o fim da violência contra as mulheres.

Anônima 4 (2015, informação verbal) ainda julga que a ocorrência dessa quantidade de casos de violência não está ligada à cultura do país. A cultura, assim como a religião, serve para justificar o comportamento machista dos homens. Sleggh (2015, informação verbal) concorda com tal afirmação e acrescenta que o conflito armado no país contribuiu para a deterioração das relações de gênero. O desempoderamento dos homens, sua frustração ao voltar da guerra, as marcas da violência, e diversos outros fatores fizeram com que a SGBV se tornasse uma prática cada vez mais habitual. Para Mohanty (1991) a própria vitimização das mulheres e a ausência de agência por parte delas as impediam de lutar contra os homens e, portanto, contra a sociedade em geral. Por outro lado, as mulheres que costumavam ser submissas, especialmente durante a colonização, entraram em contato com o movimento Feminista internacional e passaram a frequentar as universidades. O confronto entre homens violentos e mulheres que conheciam seus direitos no início dos anos 2000 criou um novo contexto na sociedade do Burundi (SLEGGH, 2015, informação verbal).

A partir de então, o meio encontrado pelas mulheres foi o de justamente se unirem em organizações e grupos para, utilizando a *advocacy*, o *lobby* e a representação, terem seus direitos reconhecidos e transformados em leis e políticas. De acordo com Katabarumwe (2015, informação verbal), a ratificação de documentos internacionais foi o primeiro passo para que essas demandas fossem atendidas ao longo do tempo. A pressão para que o Governo do Burundi assumisse uma postura sensível ao gênero em suas políticas veio tanto da comunidade internacional quanto das OSCs.

Para Habonimana (2015, informação verbal), a situação em relação à SGBV tem apresentado evolução, principalmente porque, desde antes da colonização, a liberdade das mulheres era restrita e a violência doméstica era considerada normal. No entanto, alguns tipos de

violência seguem sendo perpetuados, como a violência econômica. O fato de as mulheres ainda não terem direito à herança no Burundi, segundo Katabarumwe (2015, informação verbal) é uma violação de alguns de seus direitos mais básicos. Apesar das tentativas para revisar o Código da Terra, não há indícios de que a situação mudará tão cedo, já que o Projeto de Lei foi reprovado em 2014. A atual situação política representa mais um retrocesso nos direitos alcançados pelas mulheres até então, conforme Ngendahimana (2016, informação verbal). Isso já estava sendo verificado antes mesmo das eleições de 2015 em diversos aspectos. O Quadro 9, por exemplo, apresenta a participação das mulheres no Governo do Burundi no ano de 2014.

Quadro 9 – Participação das mulheres no Governo do Burundi em 2014

	Número de mulheres	Número de homens	Porcentagem de mulheres
<b>Governo Nacional</b>			
<b>Executivo</b>			
Presidência e Vice-Presidência	0	3	0%
Ministérios e Secretarias do Governo	8	14	36,36%
Assistentes de Ministros (as)	2	19	9,52%
Secretárias Permanentes e Chefes de Gabinete	3	19	13,64%
Embaixadores (as)	5	27	15,63%
<b>Legislativo</b>			
<b>Assembleia Nacional</b>			
Membros	34	72	32,08%
Presidente e Vice-Presidentes	1	3	33,3%
Presidentes das Comissões Permanentes	3	5	37,5%
Presidentes dos Grupos Parlamentares	0	3	0%

Senado			
Senadores	19	22	46,34%
Presidente e Vice-Presidentes	1	3	33,33%
Presidentes das Comissões Permanentes	2	4	33,33%
<b>Total Governo Nacional</b>	<b>78</b>	<b>194</b>	<b>28,68%</b>
Governo Local			
Poder Executivo			
Governadores	2	15	11,76%
Administradores	40	89	31%
Chefes de Zona (Distrito)	17	388	4,19%
Chefes de Colina ( <i>Colline</i> )	129	2.369	5,16%
<b>Total Governo Local</b>	<b>188</b>	<b>2.861</b>	<b>6,17%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>266</b>	<b>3.055</b>	<b>8%</b>

Fonte: Adaptado de Nisabwe (2014, p. 6).

Conforme o Quadro 9, as cotas estabelecidas pela Constituição do Burundi e por leis posteriores foram cumpridas parcialmente no ano de 2014. No Poder Executivo a nível nacional, apenas os Ministérios devem ter, de acordo com a Constituição, 30% de mulheres enquanto Ministras e esta cota está sendo considerada. Já nos demais órgãos, que não possuem tal obrigatoriedade, o percentual é inferior a 16% em todos os cargos. Ainda no Governo Nacional, o Legislativo, composto pela Assembleia Nacional e pelo Senado, só não possui mais de 30% de mulheres como Presidentes dos Grupos Parlamentares na primeira Casa, o que não é previsto por Lei. No Governo Local, entretanto, a porcentagem permanece baixa. A Lei que estabelece cotas para a participação das mulheres enquanto membros do Conselho Comunitário só foi aprovada em 2014.

Para Habonimana (2015, informação verbal) as cotas também deveriam existir a nível local, pois assim a mudança de comportamento começaria de baixo para cima. Especialmente porque, conforme

Anônima 4 (2015, informação verbal), as pessoas no interior do país permanecem acreditando que a mulher é inferior e não deve participar das atividades públicas, muito menos da política. Sendo assim, mesmo com o sistema de cotas de 30%, existem essas outras dificuldades que impedem as mulheres de se candidatarem e, logo, de serem eleitas. Entre elas estão o atual contexto do país que, segundo Habonimana (2015, informação verbal), amedrontou as mulheres da oposição a fazerem campanha devido a forte repressão governamental. A falta de recursos é outra dificuldade, visto o valor dispendido durante as campanhas eleitorais. E, quando eleitas, ainda enfrentam o ambiente machista da Assembleia Nacional e do Senado. Dessa forma, o Quadro 10 mostra quantas dessas mulheres que são membros das duas Casas participam da aprovação de algumas das leis sensíveis ao gênero apresentadas anteriormente.

Quadro 10 – Participação das mulheres na aprovação de algumas das leis apresentadas

Lei	Ano	Assembleia Nacional		Senado		Total		% de mulheres
		H*	M**	H	M	H	M	
Lei 01/22 – Revisão do Código Penal	2009	11	2	5	2	16	4	20%
Lei 01/35 – Orçamento para 2013	2012	8	5	3	3	11	8	42,11%
Lei 01/18 – Comissão da Verdade e Reconciliação	2014	11	2	5	2	16	4	20%
Lei 01/20 – Revisão do Código Penal	2014	9	4	4	2	13	6	31,58%

Fonte: Adaptado de Nisabwe (2014, p. 6).

\* H = Homens.

\*\* M = Mulheres.

A porcentagem de mulheres que participaram da aprovação de algumas leis sensíveis a gênero permanece baixa, segundo o Quadro 10.

Em nenhuma dessas quatro leis há uma quantidade igual de homens e mulheres. Em dois casos apenas quatro mulheres para 16 homens estiveram presentes no total da Assembleia e do Senado. Outro dado do Quadro 10 é que, em geral, no Senado há mais paridade entre os gêneros. Por isso, esse sistema de cotas é muitas vezes contestado, embora seja imposto como um meio eficaz de combater a desigualdade de gênero, segundo Ndikumana e Sebudandi (2012). Entre as desvantagens das cotas estão: nem sempre serão eleitas as mulheres que têm méritos; inibem a vontade de escolher dos eleitores; e a representação pode ser considerada ilegítima. As principais vantagens são o incentivo às mulheres a participarem da política e a desmistificação sobre a incapacidade das mulheres de tomarem decisões (NDIKUMANA; SEBUDANDI, 2012).

Porém, as cotas não são a única maneira de eliminar as desigualdades de gênero, que persistem não só na política, mas também em praticamente todos os setores da comunidade. As organizações de mulheres que atuam no Burundi procuram auxiliar nesse processo, cada qual em uma área específica. Entre as que trabalham com a agenda mulheres, paz e segurança, a implementação da Resolução 1325 é realizada por meio de diversas iniciativas. Elas procuram, num primeiro momento, fazer com que a Resolução seja conhecida pela comunidade, pelos membros da Assembleia Nacional e do Senado e, principalmente, pelas mulheres afetadas diretamente por ela (HABONIMANA, 2015, informação verbal).

Entre os constrangimentos desse processo de apresentação da Resolução 1325 está a falta de recursos e a dificuldade de enviar pessoal para todas as regiões do país, segundo Anônima 4 (2015, informação verbal). Ademais, todo o esforço realizado por essas organizações de mulheres nos últimos anos está invisível, principalmente porque devido à atual crise e a suspensão de algumas ONGs, não é possível monitorar a implementação da Resolução. De acordo com Ndacayisaba (2015, informação verbal), este constrangimento está diretamente relacionado com a ideia de que quando as pessoas não têm nem alimentos, a prioridade é alimentá-las. Ngendahimana (2016, informação verbal) considera que tal pensamento por parte do governo é, na realidade, falta de visão a longo prazo.

Como consequência, não há perspectivas de investimento na agenda mulheres, paz e segurança e, logo, não há orçamento suficiente e específico. A limitação dos recursos também foi citada por Habonimana (2015, informação verbal), por Slegh (2015, informação verbal) e por Ngendahimana (2016, informação verbal) como um dos principais

constrangimentos à atuação das organizações de mulheres no Burundi. A falta de continuidade dos projetos, seja pela ausência de recursos e/ou visão a longo prazo, é considerada pelos representantes citados como outro constrangimento à atuação das ONGs.

Entre as potencialidades dessas organizações, Habonimana (2015, informação verbal) relaciona o trabalho em grupo, por meio de redes e coalizações e a *advocacy*. Para Ndacayisaba (2015, informação verbal), esse trabalho em conjunto é fundamental para mudar as realidades locais, especialmente a estrutura patriarcal da sociedade. Além disso, a consideração das especificidades das províncias e a atuação das ONGs no nível local auxiliam as mudanças de comportamento necessárias para alcançar a igualdade de gênero e eliminar a SGBV. Contudo, segundo Anônima 4 (2015, informação verbal), o contexto do Burundi desde as eleições de abril de 2015 inspira cautela para agir nas províncias e até mesmo para exercer o *lobby* e a *advocacy* com membros do Governo.

A expectativa é de que as mulheres participem ativamente e sejam ouvidas durante as negociações que devem ocorrer em breve entre os rebeldes e o Governo. Anônima 4 (2015, informação verbal) reconhece, todavia, que a demora em haver diálogo significa muita resistência por parte do Governo, apesar das sanções internacionais já apresentadas. Mesmo com essa situação, Habonimana (2015, informação verbal) advoga que as leis e políticas existentes devem ser respeitadas e que cabe às mulheres continuarem a lutar pelos avanços já conquistados. A implementação é, de fato, o problema desses mecanismos. Não basta apenas mulheres no Senado nem leis aprovadas, o que falta é ação, segundo Ngendahimana (2016, informação verbal). Uma frase do CSMR de 2014 resume a posição das organizações burundesas: “apesar dos esforços, as OSCs estão insatisfeitas com os progressos realizados no sentido de assegurar a paz e a segurança das mulheres” (NISABWE, 2014, p. 11).

### *Considerações parciais*

Há uma quantidade significativa de políticas públicas sensíveis ao gênero formuladas tanto em Uganda quanto no Burundi de correntes dos NAPs da Resolução 1325. Todavia, a existência delas não pressupõe que sejam colocadas em prática. Mais do que isso, a sua implementação tampouco é garantia de efetividade. O exemplo mais nítido é o estabelecimento de cotas para a participação das mulheres na política nesses dois países que, segundo o demonstrado, não significa que os

interesses e a agenda relacionada a gênero será considerada. Assim, pode-se compreender que esse tipo de política afirmativa serve, por vezes, principalmente para reforçar o discurso governamental.

Já em relação à SGBV, embora a Resolução 1325 não seja o primeiro documento sobre o assunto, conforme apresentado, todas as políticas públicas nesse sentido em Uganda e no Burundi foram formuladas após sua aprovação, em outubro de 2000. Se estes Estados já tinham interesse, seja por pressão interna ou por escolha dos Governos, em formular e implementar políticas públicas sensíveis ao gênero, a Resolução 1325 os impulsionou para tal. Partindo disso, a maior parte delas em ambos os países é coercitiva, ou seja, impõe sanção ou restrição da liberdade caso não sejam cumpridas. Contudo, notou-se dificuldade em implementá-las, principalmente devido ao orçamento reduzido para a fiscalização e a constante e contínua desconfiança das vítimas em denunciar.

O constrangimento enfrentado pelas organizações de mulheres ao tentar implantar tais políticas deriva da lógica governamental de apenas aprovar a lei/política e não se preocupar em como ela será colocada em prática. Assim, cabe às ONGs buscarem financiamento internacional para isso. Logo, não bastasse essa política ter sido decorrente da Resolução 1325, a única maneira de efetivá-la é buscando verba externa. Portanto, às organizações nacionais resta realizar parcerias com doadores internacionais e nacionalmente formar coalizões para procurar meios de implementar as políticas públicas contidas no NAP dos países.

A atuação das organizações entrevistadas quanto à implementação da Resolução 1325 revela que a formação de redes ajuda na comunicação entre elas para que não haja sobreposição de funções, o que acontece com frequência, uma vez que coordenação, que deveria ser realizada pelos respectivos Ministérios que tratam de questões de gênero, costuma falhar. Além disso, os constrangimentos apresentados por vezes são criados/reforçados pelas próprias instituições governamentais. Essa afirmação é corroborada pelo fato de que para parecerem democráticos os Governos, por exemplo, aprovam a lei das cotas de 30% de mulheres no Parlamento, no entanto não há mecanismos para colocá-la em prática. Ou seja, não há mulheres capacitadas para assumir tais cargos, portanto, as representantes que assumirão tendem a obedecer aos partidos e aos homens que as elegeram. Dessa forma não há nenhuma alteração na estrutura patriarcal da sociedade, tampouco nas relações de poder e hierarquias. Para tanto, tais políticas servem apenas para que o Estado demonstre internacionalmente que está internalizando os Documentos aos quais se

comprometeu, mas não há efeitos práticos, pelo menos imediatos e no médio prazo, para a vida das mulheres.

A falta de recursos é um problema generalizado, afetando tanto as políticas relacionadas à SGBV quanto à participação política das mulheres. Por serem Estados que passaram por conflitos armados recentemente é, no mínimo, interessante que houvesse mais políticas de construção e de suporte. As políticas de construção tendem a auxiliar a população a compreender os problemas advindos da prática da SGBV e as de suporte a assistirem as mulheres que passaram por tal situação. Esse modelo tenderia a ser mais eficiente, uma vez que, segundo Mikell (1997), o contato exacerbado com o Ocidente desde a colonização fez com que as relações de gênero se moldassem de tal forma que a subordinação feminina e a assimetria entre homens e mulheres se tornaram regras. De acordo com Dosekun (2007), essa lógica permanece ainda hoje, assim como o contato com o Ocidente. Notou-se, portanto, que, com isso, as organizações de mulheres continuam tendo sua atuação limitada pelos constrangimentos da estrutura patriarcal das sociedades ugandesa e burundesa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A colonização do continente africano trouxe inúmeras alterações nas culturas, tradições e particularidades das centenas de etnias e clãs que lá habitavam. Entre essas mudanças estão as relativas ao gênero. A delimitação dos territórios, as religiões católica e protestante, os conceitos de civilização e de papéis masculinos e femininos contribuíram para moldar as relações entre mulheres e homens na África. Em Uganda e no Burundi não foi diferente. Apesar da existência do patriarcado ser anterior ao próprio colonialismo, várias modificações ocorreram no tratamento conferido às mulheres.

Na sociedade ugandesa pré-colonial a divisão das tarefas diárias era de acordo com a idade e com a capacidade física e o acesso à educação era tanto para as meninas quanto para os meninos. As mulheres costumavam ser organizar e se reunir para debater problemas da comunidade. Já depois da colonização, os espaços privados foram destinados às elas e os públicos aos homens. Portanto, a educação foi restrita a eles e as mulheres coube o aprendizado relacionado a serviços domésticos e cuidados com o marido e com os filhos. No entanto, alguns fatores permaneceram os mesmos, como o direito à terra ser exclusividade masculina. Os reflexos da era colonial ainda estão presentes nas relações de gênero, principalmente devido aos constantes conflitos armados das últimas décadas no país. Período esse em que as mulheres sofreram violações constantes de direitos humanos por meio da SGBV.

Antes da colonização do Burundi, diversas práticas, como a poligamia e a impossibilidade de receber herança, contribuíram para a construção de uma ideia da mulher enquanto um ser fértil que deveria gerar e cuidar de uma grande prole e, dessa forma, não participar dos espaços públicos. Apesar disso, quando sofria violência doméstica, era possível divorciar-se. Sendo assim, os adventos do colonialismo, como as divisões étnicas e o entendimento das mulheres brancas enquanto superiores às negras alterou aspectos das tradições locais. As organizações de mulheres daquela época serviam aos interesses católicos e pretendiam internalizar e civilizar as burundesas para que se tornassem amáveis cuidadoras do lar. Posição essa que elas tiveram que conciliar a função de provedoras depois do início da guerra civil interna. Além disso, durante anos foram – e ainda são – estupradas, sequestradas e viram o mesmo acontecer com suas filhas e filhos. Somente com o Acordo de Arusha que as burundesas acreditaram em mudanças nas suas condições de vida.

O fim do conflito armado tanto em Uganda quanto no Burundi representou um novo início para as mulheres desses países. Mais do que isso, marcou o começo do seu engajamento em questões relacionadas à agenda mulheres, paz e segurança devido às experiências vividas. As semelhanças entre os países vão além: a assinatura, ratificação e adoção de Documentos produzidos internacionalmente, seja pela ONU, UA ou pela ICGLR. Esses, por sua vez, que tiveram como pioneira a CEDAW, depois de anos e diversos debates que se definiu o escopo da agenda mulheres paz e segurança. Agenda essa que engloba a Resolução 1325 e as posteriores apresentadas.

Dessa forma, coube aos Governos nacionais, em um primeiro momento, as internalizarem, o que ocorreu no caso da Resolução 1325 por meio de NAPs. Os agentes públicos, por sua vez, propõem a formulação de políticas públicas sensíveis ao gênero para colocar em prática as recomendações contidas na Resolução. Políticas essas que podem ser tanto coercitivas, de suporte ou de construção. Partindo disso, as organizações de mulheres, que, no texto das próprias Resoluções da agenda, já tinham sido convidadas a participar da implementação, se mobilizaram, criando grupos de trabalho e coalizões.

Todavia, durante esse processo, as organizações encontraram diversos constrangimentos à sua atuação. Estruturalmente o patriarcado se apresenta enquanto o maior deles e que, por sua vez, influencia diretamente o comportamento da sociedade. A partir dele é que as mulheres passam a ter dificuldade de acesso aos formuladores das políticas, uma vez que a mentalidade recorrente é a de que política não é lugar de mulher e que suas demandas nesse espaço não são legítimas. Dessa forma, elas passam a desconfiar das instituições governamentais/sociais, pois essas são dominadas pela lógica masculina, e a não denunciar casos de violência, assédio e discriminação. Com isso, gera-se um ciclo: as mulheres se calam porque o patriarcado existe, logo o patriarcado continua existindo porque as mulheres se calam.

As políticas públicas existentes não tendem a gerar mais confiança no sistema, seja porque não há recursos para implementá-las de maneira efetiva ou porque apenas fazem parte de um discurso governamental posto: aumentar a representação das mulheres em todos os setores. Contudo, a representação por si só não significa tanto quanto aparenta. Nesse sentido, as organizações procuram superar esse constrangimento capacitando e treinando as mulheres para que estejam aptas a reconhecer as prioridades, interesses e demandas sociais ao serem eleitas ou assumirem cargos políticos. A intenção é que, assim, elas não sejam apenas uma parlamentar a mais retificando o discurso

patriarcal, e sim tenham voz ativa e possam estar aptas para tal. O *capacity building* é uma iniciativa disseminada em todos os níveis, formando de líderes locais a nacionais.

Já que a capacitação é um processo demorado, de longo prazo, as organizações de mulheres tanto de Uganda quanto do Burundi possuem também outras estratégias para enfrentar os constrangimentos a sua atuação. O *lobbying* e a *advocacy* estão entre elas. A tentativa de influenciar os legisladores nas suas tomadas de decisão combinada com campanhas para alterar a opinião pública geral, para que estes convençam os políticos, tende a gerar resultados. Contudo, o voto favorável à determinada política pública e sua posterior aprovação muitas vezes são apenas para demonstrar que o parlamentar votou de acordo com a demanda popular ou em favor da igualdade de gênero.

Embora haja lei/política/projeto não há orçamento para colocá-la em prática, ou seja, pouco ou nada muda na vida das mulheres. Ou seja, pode-se considerar que há um constrangimento velado nesse sentido. O discurso do Governo é de que há políticas e o das ONGs é de que não há como coloca-las em prática. Percebendo isso, as organizações criaram CSMRs para monitorar a implementação das políticas públicas sensíveis ao gênero decorrentes da Resolução 1325. Como a falta de recursos permanecia, buscaram parcerias com doadores externos e é dessa forma que superaram tal constrangimento. Esse financiamento internacional, contudo, é uma forma de reforçar a dependência externa. Assim, não só a própria Resolução e suas posteriores foram internalizadas por pressões internacionais, a solução para o problema de falta de recursos, essencial para sua implementação, também não é interna.

Porém, ainda existem outros constrangimentos como a tradição e as práticas culturais. Nesse sentido as organizações ugandesas têm mais dificuldade devido à FGM. Esse ritual permanece ocorrendo e sua principal justificativa é o fato de fazer parte da cultura da região. Embora seja proibida por lei, a ausência de fiscalização e o pensamento de estar perpetuando uma tradição impede sua extinção. Então, campanhas de sensibilização e encontrar alternativas sustentáveis às anciãs que realizam o rito são formas de combatê-la.

Campanhas desse tipo são consideradas políticas de construção e têm sido incentivadas pelas organizações de mulheres de Uganda e do Burundi. Entretanto, é constatado o mesmo constrangimento que em relação às políticas coercitivas e de suporte: escassez de recursos. Por esse motivo e pelo fato de diferentes comunidades terem diferentes demandas em questões de gênero, busca-se estimular projetos locais,

como o caso do LAP de Bushenyi. Evita-se assim, desperdício de capital e privilegia-se os conhecimentos regionais.

Como a cultura não é estática, os padrões anteriores ao colonialismo foram interferidos por este e, logo, depois desse período eles se alteraram também. Portanto, a justificativa de que práticas e tradições que ferem os direitos das mulheres estão calcadas na cultura não é mais aceitável. Se essa mesma cultura se modificou e se adaptou ao longo das décadas, não há motivos para que permaneça estagnada agora. Na realidade, o único motivo visível é que atualmente ela serve como mantenedora do patriarcalismo em Uganda e no Burundi. Faz parte do trabalho e dos objetivos das organizações de mulheres desses países superar os constrangimentos e, seguindo conceitos ampliados de paz e segurança garantir a implementação da agenda mulheres, paz e segurança considerando as especificidades locais.

Portanto, em geral as experiências, constrangimentos às organizações de mulheres ugandesas e burundesas são similares. A principal diferenciação é relativa a como estão atuando e quais as perspectivas futuras. Enquanto as ugandesas planejam prosseguir com seus projetos e vislumbram oportunidades, as burundesas experienciam retrocesso no tocante a suas conquistas. O banimento de ONGs no Burundi, o corte de verba a elas e a aplicação de sanções ao governos são novos constrangimentos. As organizações de Uganda já têm ciência de que caminhos seguir. Já as do Burundi não sabem quando poderão retomar suas atividades, tampouco a situação que encontrarão.

Assim, a pergunta de pesquisa formulada – as organizações de mulheres foram/são impedidas de atuar na implementação de políticas públicas decorrentes da Resolução 1325 do CSNU em Uganda e no Burundi devido aos constrangimentos estruturais? – foi respondida pela própria hipótese de trabalho. Ou seja, os constrangimentos enfrentados pelas organizações nesse processo estão fundamentos na estrutura patriarcal da sociedade. A partir disso, compreende-se que eles impedem a atuação delas historicamente, no entanto, essas organizações de mulheres têm adotado estratégias para superá-los. Apesar dos avanços, o patriarcado ainda constrange de maneira significativa seus esforços, ainda mais em questões relacionadas à paz e segurança, como o caso da Resolução 1325.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁIKIRE, Josephine; MWIINE, Amon Ashaba. The politics of promoting gender equity in contemporary Uganda: Cases of the Domestic Violence Law and the policy on Universal Primary Education. **Effective States for Inclusive Development (ESID) Working Paper series**, n. 55, 2015.

AIDOO, Ama Ata. Literature, feminism and the African woman today. In: JARRETT-MACAULEY, Delia (Ed.). **Reconstructing Womanhood, Reconstructing Feminism: Writings on Black Women**. London: Routledge, 1996, p. 157-176.

AKINA MAMA WA AFRICA. **Lina Zedriga Waru Abuku a lawyer and an expert in “Women, Peace, and Security.”** Kampala: Akina Mama wa Africa, 2016. Disponível em <<http://www.akinamamawaafrika.org/index.php/alumni/76-lina-zedriga-waru-abuku-a-lawyer-and-an-expert-in-women-peace-and-security>>. Acesso em 20 abr. 2016.

ALAPINI-GANSOU, Reine. **Press release on the suspension of ten (10) non-governmental organizations in Burundi**. African Commission on Human and Peoples' Rights, 2015. Disponível em <<http://www.achpr.org/press/2015/12/d283/>>. Acesso em 10 mai. 2016.

ALBERT, Ethel M. “Rhetoric,” “Logic,” and “Poetics” in Burundi: Culture Patterning of Speech Béavior. **American Anthropologist**, v. 66, n. 6, p. 35-54, 1964.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Burundi: A critical time – Human rights briefing on Burundi (AFR 16/002/2004)**. Amnesty International, 2004.

AMOS, Valerie; PARMAR, Pratibha. Challenging Imperial Feminism. **Feminist Review**, n. 17, p. 3-19, 1984.

ANNAN, Jeannie; BLATTMAN, Christopher; MAZURANA, Dyan; CARLSON, Khristopher. Civil War, Reintegration, and Gender in Northern Uganda. **Journal of Conflict Resolution**, v. 55, n. 6, p. 877-908, 2011.

APFFEL-MARGLIN, Frederique; SIMON, Suzanne L. Feminist orientalism and development. In: HARCOURT, Wendy (Ed.). **Feminist perspectives on sustainable development**. London: Zed Press, 1994.

ARAÚJO, Clara. Gênero, poder e política: rupturas e diálogos com a representação institucional. In: MINELLA, Luzinete Simões; FUNCK, Susana Bornéo. (Orgs.). **Saberes e fazeres de gênero: entre o local e o global**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006, p. 207-233.

BAKER, Wairama G. **Uganda: the marginalization of minorities**. London: Minority Rights Group International, 2001.

BASTICK, Megan; GRIMM, Karin; KUNZ, Ráel. **Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector**. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007.

BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira**. Brasília: FUNAG, 2014.

BBC. **Uganda profile** – Timeline. BBC, 2015. Disponível em <<http://www.bbc.com/news/world-africa-14112446>>. Acesso em 14 dez. 2015.

BENTLEY, Kristina A.; SOUTHALL, Roger. **An African Peace Process: Mandela, South Africa, and Burundi**. Cape Town: Nelson Mandela Foundation, 2005.

BITSURE, Jeanne; NYANZOBE, Seconde; NISABWE, Séraphine. **Burundi Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report**. New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2010.

BLANCHARD, Eric M. Gender, international relations, and the development of feminist security theory. **Signs**, v. 28, n. 4, p. 1289-1312, 2003.

BOSHOFF, Henri; FRANCIS, Dara. The AU Mission in Burundi: Technical and Operational Dimensions. **African Security Review**, v. 12, n. 3, p. 41-44, 2003.

BUCKLEY-ZISTEL, Susanne. **Conflict Transformation and Social Change in Uganda: Remembering after Violence**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

BURRIS, Barbara. The Fourth World Manifesto. In: KOEDT, Anne; LEVINE, Ellen; RAPONE, Anita (Ed.). **Radical feminism**. New York: Quadrangle/New York Times Book Co., 1973.

BURNS, Nancy; SCHLOZMAN, Kay Léman; VERBA, Sidney. **The private roots of public action**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

BUSHENYI DISTRICT LOCAL GOVERNMENT. **Local Action Plan (LAP) 2014-2016 to address Gender Based Violence**. Kampala: CEWIGO, 2014.

BUSIA, Abena. On cultures of communication: reflections from Beijing. **Signs**, v. 22, n.1, p. 204-210, 1996.

CABRERA-BALLEZA, Mavic (Ed.). **Women Count 2012: Civil Society Monitoring of UNSCR 1325**. New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2012.

\_\_\_\_\_. (Ed.). **Women Count Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2013**. New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2013.

CABRERA-BALLEZA, Mavic; CHOWDHURY, Eleonore Veillet; GRONBERG, Helena; MOSER, Annalise. **SECURITY COUNCIL RESOLUTION 1325: Civil Society Monitoring Report 2014**. New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2014.

CAPONI, Sandra. Sobre guerras e fantasmas: o feminino e a distinção entre o público e o privado. In: MINELLA, Luzinete Simões; FUNCK, Susana Bornéo. (Orgs.). **Saberes e fazeres de gênero: entre o local e o global**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006, p. 105-116.

CECORE. **About us**. Kampala: Center For Conflict Resolution, 2012. Disponível em <[http://cecore.or.ug/?page\\_id=6](http://cecore.or.ug/?page_id=6)>. Acesso em 13 abr. 2016.

CEWIGO. **For Ugandan women aspiring to run for political office 2011: strengthening women's participation in governance.** Kampala: CEWIGO, 2009.

\_\_\_\_\_. **Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2014 - Uganda.** Kampala: Center for Women in Governance and Global Network of Women Peacebuilders, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Strengthening the capacity of member Organizations to advocate for full implementations of UNSCR 1325: training manual.** Kampala: CEWIGO, 2014b.

CHUSS. **School of Women and Gender Studies, College Of Humanities and Social Sciences.** Kampala: Makerere University, 2016. Disponível em < <http://chuss.mak.ac.ug/schools/swgs>>. Acesso em 22 abr. 2016.

CIA. **The World Factbook: Africa – Burundi.** Washington D.C.: Central Intelligence Agency of United States, 2016. Disponível em < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/by.html>>. Acesso em 11 jan. 2016.

CLARK, Fiona. Discrimination against LGBT people triggers health concerns. **The Lancet**, v. 383, n. 9916, p. 500-502, 2014.

CORDAID. **Conference on Women's Political Participation in Africa.** Bujumbura: Cordaid, 2014. Disponível em < <https://www.cordaid.org/en/news/international-conference-womens-political-participation-africa/>>. Acesso em 25 abr. 2016.

CROW, Barbara A. **Radical feminism: A documentary reader.** New York: New York University Press, 2000.

DEVETAK, Richard; HIGGOTT, Richard. Justice unbound? Globalization, states and the transformation of the social bond. **International Affairs**, v. 75, n. 3, p. 483-498, 1999.

DOSEKUN, Simidele. Defending feminism in Africa. **Postamble**, v. 3, n. 1, p. 41-47, 2007.

DUBE, Musa W. **Postcolonial feminist interpretation of the Bible**. St. Louis: Chalice Press, 2000.

DUSHIREHAMWE. **L'Association DUSHIREHAMWE**. Bujumbura: Association DUSHIREHAMWE, 2016. Disponível em <<http://DUSHIREHAMWE.bi/lassociation-dushirehamwe/>>. Acesso em 26 abr. 2016.

EGGERS, Ellen K. **Historical Dictionary of Burundi**. 3 ed. Maryland: Scarecrow Press, 2006.

EL DROUBI, Sufyan. Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro. **Revista Imes**, ano VII, n. 12, 2006.

ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches, and Bases: Making Feminist Sense of International Politics**. Berkeley: University of California Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives**. Berkely: University of California Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Understanding Militarism, Militarization, and the Linkages with Globalization: Using a Feminist Curiosity. In: GEUSKENS, Isabelle; GOSEWINKEL, Merle; SCHELLENS, Sophie (Eds.). **Gender and Militarism: Analyzing the Links to Strategize for Peace Women Peacemakers**. Hague: Women Peacemakers Program, 2014.

EVANS, Glynne. **Responding to Crises in the African Great Lakes**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

EXCOFFIER, Laurent et al. Genetics and history of sub-Sáaran Africa. **American Journal of Physical Anthropology**, v. 30, n. S8, p. 151-194, 1987.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

FEDERAL REPUBLIC OF NIGERIA. **National Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 and Related Resolutions in Nigeria**. Abuja: Federal Republic of Nigeria, 2013.

FERREIRA, Virgínia. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos: do reformismo social ao reformismo estatal. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (Orgs.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, n. 8, p. 77-102, 2004.

FIDA UGANDA. **FIDA in brief**. Kampala: The Uganda Association of Women Lawyers, 2016. Disponível em < <http://www.fidauganda.org/brief.php>>. Acesso em 18 abr. 2016.

FIRESTONE, Shulamith. **The Dialectic of Sex: The case for feminist revolution**. New York: Bantam Book, 1970.

FONTAINE-ISOKO. **Overview of the Organization**. Bujumbura: Fountaine-Isoko, 2016. Disponível em < <http://www.fontaine-isoko.org/about>>. Acesso em 21 abr. 2016.

FOWODE. **Welcome to FOWODE**. Kampala: Forum for Women in Democracy, 2015. Disponível em < <http://www.fowode.org/index.php>>. Acesso em 20 abr. 2016.

FREEDOM HOUSE. **Burundi**. Freedom House, 2015. Disponível em < <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/burundi>>. Acesso em 15 jan. 2016.

GÁAMA, Joseph. **Le Burundi sous administration belge: la période du mandat 1919-1939**. Paris: Karthala Editions, 1983.

GNWP. **Coalition for Action on 1325 (COACT)**. New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2016. Disponível em < <http://www.gnwp.org/incident-report/coalition-action-1325-coact>>. Acesso em 06 abr. 2016.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.).

**Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, p. 82-122.

GORDON, Ariel. **Applying Global Tools to Improve National Action Plans on UN Security Council Resolution 1325.** Washington DC: The Institute for Inclusive Security, 2015.

GOUVERNEMENT DU BURUNDI et al. **Accord d'Arusha pour la Paix et la Reconciliation au Burundi.** Arusha: Gouvernement de la République du Burundi, 2000.

\_\_\_\_\_. **Remise et reprise au Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi (MFPTE).** Bujumbura: République du Burundi, 2016. Disponível em < <http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article355>>. Acesso em 26 fev. 2016.

GOVERNMENT OF SOUTHERN SUDAN. **Agreement on Accountability and Reconciliation between the Government of Uganda and the Lord's Resistance Army.** Juba: Government of Southern Sudan, 2007.

GOVERNMENT OF UGANDA. **Chapter 318: The National Women's Council Act.** Statute 3/1993; S.I. 87/2000. Kampala: Government of Uganda, 1993.

\_\_\_\_\_. **Ministry of Gender, Labour and Social Development.** Kampala: Government of Uganda, 2016. Disponível em < <http://www.gov.ug/ministry/ministry-gender-labour-and-social-development>>. Acesso em 25 fev. 2016.

HOOKS, bell. **Ain't I a woman: Black women and feminism.** Boston: South End Press, 1981.

HUDSON, Heidi. 'Doing' security as though humans matter: A feminist perspective on gender and the politics of human security. **Security Dialogue**, v. 36, n. 2, p. 155-174, 2005.

HUNT, Nancy Rose. Domesticity and Colonialism in Belgian Africa: Usumbura's Foyer Social, 1946-1960. **Signs**, v. 15, n. 3, p. 447-474, 1990.

**IASC. Second Annual Orientation Workshop for GenCap Deployments.** Geneva: IASC, 2008.

\_\_\_\_\_. **Welcome to the IASC.** Inter-Agency Standing Committee: 2016. Disponível em <<https://interagencystandingcommittee.org/>>. Acesso em 24 mar. 2016.

**ICGLR. Protocol on the Prevention and Suppression of Sexual Violence against Women and Children.** Bujumbura: International Conference on the Great Lakes Region, 2006.

\_\_\_\_\_. **The Goma Declaration on Eradicating Sexual Violence and Ending Impunity in the Great Lakes Region.** Goma: International Conference on the Great Lakes Region, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lusaka Declaration of the ICGLR Special Summit to Fight Illegal Exploitation of Natural Resources in the Great Lakes Region.** Lusaka: International Conference on the Great Lakes Region, 2010.

\_\_\_\_\_. **Declaration of the Heads of State and Government of the Member States of the International Conference on the Great Lakes Region at The Fourth Ordinary Summit and Special Session on Sexual and Gender Based Violence (SGBV).** Kampala, International Conference on the Great Lakes Region, 2011

\_\_\_\_\_. **Bujumbura Declaration of the Regional Conference on Women, Peace, Security and Development in the Great Lakes Region - Implementing the Framework of Hope and UNSCR 1325.** Bujumbura: International Conference on the Great Lakes Region, 2013.

\_\_\_\_\_. **International Conference on the Great Lakes Region.** Bujumbura: 2015. Disponível em <<http://icglr.org/index.php/en/>>. Acesso em 13 mai. 2015.

**IRIN. DRC-based Ugandan rebel group “recruiting, training”.** Kampala: Irin News, 2013. Disponível em <<http://www.irinnews.org/report/98400/drc-based-ugandan-rebel-group-%E2%80%9Crecruiting-training%E2%80%9D>>. Acesso em 09 mar. 2016.

ISIS. **Women International Cross Cultural Exchange**. Kampala: Isis-WICCE, 2012. Disponível em < <http://www.isis.or.ug/>>. Acesso em 11 abr. 2016.

ISIS-WICCE. **Towards an Anti-Sexual and Gender-Based Violence Norm in the Great Lakes Region of Africa: a civil society review of the implementation of the 2011 ICGLR Kampala Declaration**. Kampala: Isis-Women's International Cross Cultural Exchange, 2014.

ISTEEBU; MSPLS; ICF INTERNATIONAL. **Enquête Démographique et de Santé Burundi 2010**. Bujumbura: Institut de Statistiques et d'Études Économiques du Burundi (ISTEEBU), Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le Sida - Burundi (MSPLS) et ICF International, 2012.

JAGGAR, Alison M. "Salvando Amina": justiça global para mulheres e diálogo intercultural. In: MINELLA, Luzinete Simões; FUNCK, Susana Bornéo. (Orgs.). **Saberes e fazeres de gênero: entre o local e o global**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006, p. 13-50.

KARIMI, Faith; THOMPSON, Nick. **Uganda's President Museveni signs controversial anti-gay bill into law**. CNN, 2014. Disponível em < <http://edition.cnn.com/2014/02/24/world/africa/uganda-anti-gay-bill/>>. Acesso em 18 fev. 2016.

KRUEGER, Robert; KRUEGER, Kathleen Tobin. **From bloodshed to hope in Burundi: our Embassy during genocide**. Austin: University of Texas Press, 2007.

KWESIGA, Joy C. The national machinery for gender equality in Uganda: institutionalized gesture politics? In: RAI, Shirin M. (Ed.). **Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women**. Manchester: Manchester University Press, 2003.

LEGARE-TREMBLAY, Jean-Frédéric. **Au bord de la guerre civile?** Bujumbura: Agence BUJUMBURA News (Burundi), 2016. Disponível em < <http://www.bujumbura.be/>>. Acesso em 14 fev. 2016.

LINDBLOM, Anna-Karin. **Non-Governmental Organisations in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, p. 20-49.

MAMA, Amina. Gender studies for Africa's transformation. In: MKANDAWIRE, Thandika (Ed.). **African intellectuals: Rethinking politics, language, gender and development**. Pretoria: CODESRIA Books, p. 94-116, 2005.

MAMDANI, Mámoed. **Politics and class formation in Uganda**. New York: Monthly Review Press, 1976.

MATUTURU, Yvonne. **Composition dynamique des relations entre les sexes dans la période post-conflit au Burundi**: Retour sur la participation de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Master dissertation en Genre, Institutions et Sociétés. Bujumbura: Université Lumière du Burundi, 2012.

MIKELL, Gwendolyn. (Ed.). **African Feminism: The politics of survival in Sub-Saharan Africa**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1997.

MINISTERE DE LA SOLIDARITE NATIONALE, DES DROITS DE LA PERSONNE HUMAINE ET DU GENRE. **Plan d'Action National 2012-2016** – Plan d'Action pour la Mise en Oeuvre de la Resolution 1325 (2000) du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Bujumbura: République du Burundi, 2011.

MINISTERE DU GENRE ET DES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS FÉMININES AFRICAINES ET ETRANGÈRES. **Plan d'Action National** – Mise en Oeuvre au Senegal de la Resolution 1325 (2000) du Conseil de Securite des Nations Unies. Dakar: République du Sénégal, 2011.

MINISTRY OF GENDER, LABOUR & SOCIAL DEVELOPMENT. **The Uganda Action Plan on UN Security Council Resolutions 1325 & 1820 and the Goma Declaration**. Kampala: The Republic of Uganda, 2008.

MINISTRY OF GENDER, LABOUR & SOCIAL DEVELOPMENT. **The Uganda Action Plan on UN Security Council Resolutions 1325 & 1820 and the Goma Declaration Revised Version**): Commitments to address sexual violence in armed conflict. Kampala: The Republic of Uganda, 2011.

MINISTRY OF THE FAMILY, WOMEN AND SOCIAL AFFAIRS. **National Action Plan for the Implementation of Resolution 1325 of the Security Council (2008 – 2012)** – Background Document. Abidjan: Republic of Côte D'Ivoire, 2007.

MINISTRY OF WOMEN AND CHILDREN'S AFFAIRS. **Ghana National Action Plan For the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 On Women Peace and Security (GHANAP 1325)**. Accra: Ministry of Women and Children's Affairs, 2010.

MOGHALU, Kingsley. **Rwanda's genocide: the politics of global justice**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

MOHANTY, Chandra Talpade. Under Western eyes: feminist scholarship and colonial discourse. In: MOHANTY, Chandra Talpade; RUSSO, Ann; TORRES, Lourdes (Ed.). **Third World women and the politics of feminism**. Bloomington: Indiana University Press, 1991, p. 51-80.

MORAVCSIK, Andrew. The New Liberalism. In: REUS-SMITH, Christian; SNIDAL, Duncan. **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 235-254.

MORGAN, Robin (Ed.). **Sisterhood is global**. New York: Anchor Press, 1984.

MOSER, Annalise. **Women Count Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2010**. New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2010.

MURRAY, Rachel. **Human rights in Africa: from the OAU to the African Union.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta Das Nações Unidas E Estatuto Da Corte Internacional De Justiça.** São Francisco: Organização das Nações Unidas, 1945.

NDACAYISABA, M. G. Impact d'un conflit sur les relations hommes-femmes: Cas du Burundi. **Hommes armés, femmes aguerries: Rapports de genre en situations de conflit armé**, p. 117-125, 2001.

NDIKUMANA, Victoire; SEBUDANDI, Christophe. **A la conquête de la parole: La participation des femmes dans la transition démocratique au Burundi.** International Alert, 2012.

NISABWE, Théodora. **Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2014 – Burundi.** New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2014.

NIYONGABO, Egide. **Burundi Civil Society Monitoring Report of the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security – Phase-III.** Bujumbura: RAP/WAP, Fontaine-Isoko e Burundi Leadership Training Programme, 2012.

OHCHR. **A Practical Guide for Civil Society: civil society space and the United Nations human rights system.** Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 2015.

OTISO, Kefa M. **Culture and customs of Uganda.** Westport: Greenwood Press, 2006.

OTUNNU, Ogenga. Causes and consequences of the war in Acholiland. **Accord: An International Review of Peace Initiatives**, n. 11, 2002.

OYĚWÙMÍ, Oyèrónké (Ed.). **Gender epistemologies in Africa: gendering traditions, spaces, social institutions, and identities.** New York: Palgrave Macmillan, 2011.

PETERSON, V. Spike. Transgressing boundaries: Theories of knowledge, gender and international relations. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 21, p. 183-183, 1992.

PETERSON, V. Spike; RUNYAN, Anne Sisson. **Global gender issues in the new millennium**. Boulder: Westview Press, 2014.

PRATT, Nicola. 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, p. 772–783, 2013.

PRENTICE, Antonia P. **Women Count Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2011**. New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2011.

PROMUNDO. **Promundo**. Rio de Janeiro: Promundo, 2016. Disponível em < <http://promundo.org.br>>. Acesso em 26 abr. 2016.

RACI. **About us**. Kampala: Regional Associates for Community Initiatives, 2013. Disponível em < <http://raciug.org/>>. Acesso em 13 abr. 2016.

REPUBLIC OF LIBERIA. **The Liberia National Action Plan for the Implementation of United Nations Resolution 1325**. Monrovia: Republic of Liberia, 2009.

REPUBLIC OF RWANDA. **National Action Plan 2009-2012** – The United Nations Security Council Resolution 1325/2000 on Women, Peace and Security. Kigali: Republic of Rwanda, 2010.

REPUBLIC OF UGANDA. **Constitution of the Republic of Uganda: S.I. 354/1995; Act 13/2000**. Kampala: Republic of Uganda, 1995.

\_\_\_\_\_. **Report of the Auditor General on the financial statements of the National Women’s Council for the financial year ended 30<sup>th</sup> June 2015**. Kampala: Office of the Auditor General, 2015.

REPUBLIQUE DU BURUNDI. **Constitution Interimaire Post-Transition de la Republique du Burundi - Loi n° 1/ 010 du 18 mars**

2005 portant Promulgation de la Constitution de la Republique du Burundi. Bujumbura: Republique du Burundi, 2005.

\_\_\_\_\_. **Code Pénal du Burundi** – Loi n° 1/05 du 22 Avril 2009 portant revision du Code Penal. Bujumbura: Republique du Burundi – Cabinet du President, 2009.

\_\_\_\_\_. **Decret n° 100/216 du 4 aout 2011 portant structure, fonctionnement et missions du Ministere de la Solidarite Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre.** Bujumbura: Republique du Burundi, Cabinet du President, 2011.

\_\_\_\_\_. **N° 1/10 - 03 avril 2013:** Loi portant révision du Code de Procédure Pénale. Bujumbura: Republique du Burundi - Centre d'Études et de Documentations Juridiques, 2013.

\_\_\_\_\_. **Loi n° 1/20 du 3 juin 2014 portant revision de la Loi n° 1/22 du 18 septembre 2009 portant Code Electoral.** Bujumbura: Republique du Burundi, Cabinet du President, 2014.

RISSE-KAPPEN, Thomas (Ed.). **Bringing transnational relations back in:** Non-state actors, domestic structures and international institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RISSE, Thomas. Transnational Actors and World Politics. In: ZIMMERLI, Walther; RICHTER, Klaus; HOLZINGER, Markus (Eds.). **Corporate Ethics and Corporate Governance.** Heidelberg: Springer, 2007, p. 251-286.

RUBIMBWA, Robiná. **Uganda UNSCR 1325 Monitoring Report.** Kampala: CEWIGO, 2010.

RUBIMBWA, Robiná; CENTER FOR WOMEN IN GOVERNANCE; MULUMBA, Deborá. **Security Council Resolution 1325:** Civil Society Monitoring Report 2013 – Uganda. Global Network of Women Peacebuilders, 2013.

RUBIMBWA, Robiná; KOMUREMBE, Goret. **Security Council Resolution 1325:** Civil Society Monitoring Report 2011 – Uganda. Global Network of Women Peacebuilders, 2011.

\_\_\_\_\_. **Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012 – Republic of Uganda.** Kampala: Center for Women in Governance and Global Network of Women Peacebuilders, 2012.

RUBONGOYA, Joshua B. **Regime hegemony in Museveni's Uganda: Pax Musevenica.** New York: Palgrave Macmillan, 2007.

SABIMBONA, Sabine; RWAMÁEKE, Gaudence; JENJE, Emmanuel; MAREGEYA, Constance. **Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women: initial reports of States parties – Burundi.** CEDAW/C/BDI/1. United Nations: 2000.

SANTOS, Luis Ivaldo V. Gomes. **A arquitetura de paz e segurança africana.** Brasília: FUNAG, 2011.

SCHRAML, Carla. **The Dilemma of Recognition: Experienced Reality of Ethnicised Politics in Rwanda and Burundi.** Marburg: Springer Science & Business Media, 2012.

SHEPERD, Laura J. **Gender, Violence and Security: Discourse as Practice.** London: Zed Books, 2008.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. Can the subaltern speak? **Marxism and the interpretation of culture**, p. 271-313, 1988.

STEADY, Filomina Chioma. **Women and collective action in Africa.** New York: Palgrave Macmillan, 2006.

STEARNS, Peter N. **História das Relações de Gênero.** São Paulo: Contexto, 2010.

STROMQUIST, Nelly P. Políticas Públicas de Estado e Equidade de Gênero: perspectivas comparativas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 1, p. 27-49, 1996.

SULLY, Melanie; BÉAM, Miroslava; SANDS, Hanna. (Eds.). **OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325.** Vienna: OSCE Secretariat, OSG/Gender Section, 2014.

SYLVESTER, Christine. Some Dangers in Merging Feminist and Peace Projects. **Alternatives**, v. 12, p. 493–509, 1987.

TAFT, Julia. **Gender Approaches in Conflict and Post-Conflict Situations**. New York: United Nations Development Program, 2001.

TAMALE, Sylvia. **When hens begin to crow: gender and parliamentary politics in Uganda**. Boulder: Westview Press, 1999.

TICKNER, J. Ann. **Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving International Security**. New York: Columbia University Press, 1992.

\_\_\_\_\_. You Just Don't Understand: Troubled Engagements between Feminists and IR Theorists. **International Studies Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 611–632, 1997.

TISHKOFF, Sará A. et al. The genetic structure and history of Africans and African Americans. **Science**, v. 324, n. 5930, p. 1035-1044, 2009.

TRIPP, Aili Mari. **Women and Politics in Uganda**. Madison: University of Wisconsin Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Women in movement: transformations in African landscapes. In: HOWELL, Jude; MULLIGAN, Diane (Ed.). **Gender and civil society: transcending boundaries**. Routledge: 2005, p. 78-100.

TROUWBORST, Albert. **Barundi**. Encyclopedia of World Cultures Supplement, 2002. Disponível em <<http://www.encyclopedia.com>>. Acesso em 04 jan. 2016.

TRYGGESTAD, Torunn L. State feminism going global: Norway on the United Nations Peacebuilding Commission. **Cooperation and Conflict**, v. 49, n. 4, p. 464–482, 2014.

TURSHEN, Meredith. The Political Economy of Violence against Women During Armed Conflict in Uganda. **Social Research**, v. 67, n. 3, p. 803-824, 2000.

UBOS. **The National Population and Housing Census 2014 – Main Report**. Kampala: Uganda Bureau of Statistics, 2016.

UGANDA POLICE FORCE. **Annual Crime and Traffic/Road Safety Report 2013**. Kampala: Uganda Police Force, 2014.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women**. New York: United Nations, 1979.

UN SECURITY COUNCIL. **Resolution 846 (1993)** – Adopted by the Security Council at its 3244th meeting, on 22 June 1993. S/RES/846 (1993) New York: United Nations, 1993.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1208 (1998)** – Adopted by the Security Council at its 3945th meeting, on 19 November 1998. S/RES/1208 (1998). New York: United Nations, 1998.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1261 (1999)** – Adopted by the Security Council at its 4037th meeting, on 30 August 1999. S/RES/1261 (1999). New York: United Nations, 1999a.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1265 (1999)** – Adopted by the Security Council at its 4046th meeting, on 17 September 1999. S/RES/1265 (1999). New York: United Nations, 1999b.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1296 (2000)** – Adopted by the Security Council at its 4130th meeting, on 19 April 2000. S/RES/1296 (2000). New York: United Nations, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1314 (2000)** – Adopted by the Security Council at its 4185th meeting, on 11 August 2000. S/RES/1314 (2000). New York: United Nations, 2000b.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1325 (2000)** – Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000. S/RES/1325 (2000). New York: United Nations, 2000c.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1545 (2004)** – Adopted by the Security Council at its 4975th meeting, on 21 May 2004. S/RES/1545 (2004). New York: United Nations, 2004.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1719 (2006)** – Adopted by the Security Council at its 5554th meeting, on 25 October 2006. S/RES/1719 (2006). New York: United Nations, 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1820 (2008)** – Adopted by the Security Council at its 5916th meeting, on 19 June 2008. S/RES/1820 (2008). New York: United Nations, 2008.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1888 (2009)** – Adopted by the Security Council at its 6195th meeting, on 30 September 2009. S/RES/1888 (2009). New York: United Nations, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1889 (2009)** – Adopted by the Security Council at its 6196th meeting, on 5 October 2009. S/RES/1889 (2009). New York: United Nations, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1960 (2010)** – Adopted by the Security Council at its 6453th meeting, on 16 December 2010. S/RES/1960 (2010). New York: United Nations, 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolution 2106 (2013)** – Adopted by the Security Council at its 6984th meeting, on 24 June 2013. S/RES/2106 (2013). New York: United Nations, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Resolution 2122 (2013)** – Adopted by the Security Council at its 7044th meeting, on 18 October 2013. S/RES/2212 (2013). New York: United Nations, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Resolution 2137 (2014)** – Adopted by the Security Council at its 7110th meeting, on 13 February 2014. S/RES/2137 (2014). New York: United Nations, 2014.

\_\_\_\_\_. **Report of the Secretary-General on the United Nations Office in Burundi.** S/2015/36. New York: United Nations, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Resolution 2242 (2015)** – Adopted by the Security Council at its 7533th meeting, on 13 October 2015. S/RES/2242 (2015). New York: United Nations, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Resolution 2248 (2015)** – Adopted by the Security Council at its 7557th meeting, on 12 November 2015. S/RES/2248. (2015) New York: United Nations, 2015c.

UN WOMEN. **Global Technical Review Meeting** – Building accountability for implementation of Security Council resolutions on Women, Peace and Security. New York: UN Women, 2013.

\_\_\_\_\_. **World Conferences on Women**. UN Women: 2016. Disponível em < <http://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>>. Acesso em 11 abr. 2016.

UNDP. **Human Development Report 2015: Work for Human Development**. New York: United Nations Development Programme, 2015.

\_\_\_\_\_. **Consultant- Evaluation of the Uganda Gender Policy (2007)**. New York: United Nations Development Programme, 2016. Disponível em < [https://jobs.undp.org/cj\\_view\\_job.cfm?cur\\_job\\_id=47004](https://jobs.undp.org/cj_view_job.cfm?cur_job_id=47004)>. Acesso em 05 abr. 2016.

UNFPA; UNICEF. **Uganda Law Bars Genital Cutting Tribal Elders' Advocacy is the Key**. UNFPA-UNICEF Join Program on FGM/C, 2010.

UNITED NATIONS. **Report of the Fourth World Conference on Women - Beijing, 4-15 September 1995**. New York: United Nations, 1996.

\_\_\_\_\_. **Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Operations**. Lessons Learned Unit – Department of Peacekeeping Operations. New York: United Nations, 2000.

\_\_\_\_\_. **Women, Peace and Security** – Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000). New York: United Nations, 2002.

\_\_\_\_\_. **United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda: UNOMUR**. Peace and Security Section of the Department of Public

Information and Department of Peacekeeping Operations, 2003. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomur.htm>>. Acesso em 09 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **United Nations Operation in Burundi**. Peace and Security Section of the Department of Public Information and Department of Peacekeeping Operations, 2006. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onub/background.html>>. Acesso em 15 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **DPKO/DFS Guidelines for Integrating Gender Perspectives into the Work of United Nations Police in Peacekeeping Missions**. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. New York: United Nations, 2008.

\_\_\_\_\_. **Women's rights are human rights**. Geneva: United Nations Publication, 2014.

\_\_\_\_\_. **Burundi**: Map No. 3753 Rev. 8. New York: Department of Field Support Geospatial - Information Section, 2015. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/burundi.pdf>>. Acesso em 11 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Chapter IV – Human Rights**: 8. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. New York: United Nations, Treaty Series, vol. 1249, p. 13, 2016. Disponível em <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)>. Acesso em 03 abr. 2016.

UPPC. The Anti Homosexuality Bill, 2009. **The Uganda Gazzete**, v. CII, n, 47, 25 September 2009.

\_\_\_\_\_. The Prohibition of Female Genital Mutilation Act. **The Uganda Gazzete**, v. CIII, n. 21, 09 April 2010.

\_\_\_\_\_. The Anti Homosexuality Bill, 2014. **The Uganda Gazzete**, v. CVII, n, 14, 10 March 2014.

UVIN, Peter. **Life after violence**: a people's story of Burundi. London: Zed Books, 2009.

UWONET. **Unfinished Business**: the women's manifesto 2016 to 2021. Kampala: Uganda Women's Network, 2015.

\_\_\_\_\_. **Who we are?** Kampala: Uganda Women's Network, 2016. Disponível em <<http://uwonet.or.ug/>>. Acesso em 22 abr. 2016.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VILLA, Rafael A. Duarte. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista de sociologia e política**, v. 12, 1999, p. 21-34.

WAP/RAP; FONTAINE-ISOKO. **Burundi Security Council Resolution 1325**: Civil Society Monitoring Report. New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2011.

WILLETT, Susan. Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 2, 2010, p. 142–158.

WILSON, Richard. **The politics of truth and reconciliation in South Africa**: Legitimizing the post-apartheid state. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

WOMEN'S AND CHILD INSTITUTE (Ed.). **Guiné-Bissau Mulheres, Paz e Segurança** – National Action Plan for the Implementation of Resolution 1325 (2000). Bissau: Women's and Child Institute, 2010.

WORLD BANK. **Gender Statistics**. The World Bank Group, 2016. Disponível em <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=Gender-Statistics#>>. Acesso em 26 jan. 2016.

WOUGNET. **About us**. Kampala: Women of Uganda Network, 2016. Disponível em <<http://wougnnet.org/about/>>. Acesso em 20 abr. 2016.

ZICHERMAN, Nona. Addressing Sexual Violence In Post-Conflict Burundi. **Forced Migration Review**, v. 27, p. 48-49, 2007.

## ENTREVISTAS

\*Anonimato mantido a pedido da entrevistada.

\*\* Nome da organização não divulgado a pedido da entrevistada.

AGWANG, Sarah Tesca. **The Uganda Women's Network participation in the process implementation of UNSCR 1325.** Kampala: Uganda Women's Network, 22 out. 2015. Interview to Rhaíssa Pagot.

AMURIAT, Goretti. **The changes for the Ugandan women after formulation of National Action Plan in 1325 United Nations Security Council Resolution.** Kampala: Women of Uganda Network, 23 out. 2015. Interview to Rhaíssa Pagot.

ANÔNIMA 1\*. **Challenges to the implementation of 1325 United Nations Security Council Resolution in African countries.** Addis Ababa: \*\*, 14 oct. 2015. Interview to Rhaíssa Pagot.

ANÔNIMA 2\*; ANÔNIMA 3\*. **Implementation of public policies from 1325 United Nations Security Council Resolution in Uganda.** Kampala: \*\*, 22 oct. 2015. Interview to Rhaíssa Pagot.

ANONIMA 4\*. **Challenges in the implementation of 1325 United Nations Security Council Resolution in Burundi.** Bujumbura: \*\*, 02 nov. 2015. Interview to Rhaíssa Pagot.

BEN ALI, Leila. **The role of the African Union in the implementation of 1325 United Nations Security Council Resolution.** Addis Ababa: Directorate of Women, Gender and Development of the African Union Commission, 15 oct. 2015. Interview to Rhaíssa Pagot.

BRUN, Delphine. **Actions of GenCap Project in the African Great Lakes Region.** Geneva: GenCap Project, 06 oct. 2015. Interview to Rhaíssa Pagot.

HABONIMANA, Triphonie. **The changes in Burundi society after implementation of 1325 UNSCR.** Bujumbura: CORDAID, 043 nov. 2015. Interview to Rhaíssa Pagot.

KANE, Idrissa Oumar. **Contextualization and protection of Human Rights in the African Great Lakes Region**. Addis Ababa: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights - Eastern Africa Office, 13 oct. 2015. Interview to Rhaïssa Pagot.

KATABARUMWE, Madeleine. **Le travail des organisations internationales pour changer la situation des femmes au Burundi**. Bujumbura: Office du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme au Burundi, 05 nov. 2015. Interview à Rhaïssa Pagot.

KIGONYA, Ida. **Ministry of Gender, Labour and Social Development efforts to implement 1325 United Nations Security Council Resolution in Uganda**. Kampala: Ministry of Gender, Labour and Social Development, 29 de oct. 2015. Interview to Rhaïssa Pagot.

KYOGABIRVE, Loyce. **How Isis-WICCE works in Uganda**. Kampala: Women International Cross Cultural Exchange, 21 oct. 2016. Interview to Rhaïssa Pagot.

MWIINE, Amon Ashaba. **The influence of women's organizations in Uganda's policies**. Kampala: School of Women and Gender Studies - Makerere University, 23 oct. 2015. Interview to Rhaïssa Pagot.

NDACAYISABA, Marie Goretti. **The participation of women in the implementation of 1325 United Nations Security Council Resolution in Burundi**. Bujumbura: DUSHIREHAMWE, 04 nov. 2015. Interview to Rhaïssa Pagot.

NGENDA HIMANA, Christian. **The NGOs situation in Burundi**. Fontaine-ISOKO, 19 mai. 2016. Interview to Rhaïssa Pagot.

OTHIENO, Rose. **Coalitions and networks to implement United Nations Security Council Resolution 1325 in Uganda**. Kampala: Center for Conflict Resolution (CECORE), 21 oct. 2015. Interview to Rhaïssa Pagot.

SLEGH, Henny. **The action against Sexual and Gender Based Violence in African Great Lakes Region**. Bujumbura: PROMUNDO, 06 nov. 2015. Interview to Rhaïssa Pagot.

WARI, Lina Zedriga. **Challenges to the women political participation in Uganda**. Kampala: Regional Association for Community Initiaves, Association of Uganda Women Lawyers, Forum for Women in Democracy, 22 oct. 2015. Interview to Rhaíssa Pagot.

## ANEXO A

### **Resolução 1325(2000)**

**Aprovada pelo Conselho de Segurança na sua 4213ª reunião, em 31 de Outubro de 2000**

*O Conselho de Segurança,*

*Retomando* as suas resoluções 1261(1999) de 25 de Agosto de 1999, 1265 (1999) de 17 de Setembro de 1999, 1296 (2000) de 19 de Abril de 2000 e 1314 (2000) de 11 de Agosto de 2000, bem como as importantes declarações do seu Presidente, e *retomando também* a declaração do seu Presidente à imprensa por ocasião do Dia dedicado pelas Nações Unidas aos Direitos da Mulher e à Paz Internacional (Dia Internacional da Mulher) a 8 de Março de 2000 (SC/6816),

*Retomando também* os compromissos da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (A/52/231) bem como os que estão contidos no documento emanado da vigésima terceira Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, intitulado “Mulher 2000: Igualdade de Género, Desenvolvimento e Paz para o Século XXI” (A/S-23/10/Rev.1), em particular os que dizem respeito às mulheres e aos conflitos armados,

*Tendo em mente* os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e a principal responsabilidade do Conselho de Segurança ao abrigo da Carta no tocante à manutenção da paz e segurança internacionais,

*Exprimindo* preocupação com o fato de que as populações civis, particularmente as mulheres e as crianças, constituem a grande maioria dos que são drasticamente afetados pelos conflitos armados, incluindo os refugiados e desalojados no próprio território, e que são cada vez mais utilizados como alvos de combatentes e elementos armados, e reconhecendo o conseqüente impacto que tal situação tem para a paz e a reconciliação duradouras,

*Reafirmando* o importante papel das mulheres na prevenção e resolução de conflitos e na construção da paz, e acentuando a importância da sua igual participação e total envolvimento em todos os esforços para a manutenção e promoção da paz e da segurança, bem como a necessidade de aumentar o seu papel na tomada de decisões no que respeita à prevenção e resolução de conflitos,

*Reafirmando* também a necessidade de implementar na sua totalidade a lei humanitária internacional e dos direitos humanos que

protege os direitos das mulheres e das meninas durante e após os conflitos,

*Enfatizando* a necessidade de que todas as partes interessadas assegurem que os programas de remoção de minas e conhecimento da sua existência tenham em conta as necessidades especiais das mulheres e das meninas,

*Reconhecendo* a urgente necessidade de incluir como princípio geral uma perspectiva de gênero nas operações de manutenção da paz, e a este propósito tendo em atenção a Declaração de Windhoek e o Plano de Ação da Namíbia para a Inclusão da Perspectiva de Gênero como Princípio Geral em Operações Multidimensionais de Apoio à Paz (S/2000/693),

*Reconhecendo também* a importância da recomendação contida na declaração do seu Presidente à imprensa, de 8 de Março de 2000, sobre o treino especial, para todos os elementos da manutenção da paz, em proteção, necessidades especiais e direitos humanos das mulheres e das crianças em situações de conflito,

*Reconhecendo* que o conhecimento do impacto do conflito armado sobre as mulheres e as meninas, a efetiva tomada de medidas institucionais para garantir a sua proteção, e uma total participação no processo de paz podem contribuir significativamente para a manutenção e promoção da paz e da segurança,

*Notando* a necessidade de consolidar os dados sobre o impacto de um conflito armado sobre as mulheres e as jovens,

1. *Estimula* os Estados Membros para que assegurem uma representação cada vez maior de mulheres em todos os níveis de tomada de decisão nas instituições nacionais, regionais e internacionais, bem como nos mecanismos destinados à prevenção, gestão e resolução de conflitos;

2. *Encoraja* o Secretário Geral a implementar o seu plano estratégico de ação (A/49/587) que aponta para o aumento da participação das mulheres nos níveis de tomada de decisão na resolução de conflitos e nos processos de paz;

3. *Estimula* o Secretário Geral para que nomeie mais mulheres como representantes especiais e enviadas para a consecução de bons ofícios em seu lugar, e a este propósito pede aos Estados Membros para que apresentem candidatas ao Secretário Geral, a fim de serem incluídas numa lista atualizada regularmente;

4. *Ainda estimula* o Secretário Geral para que procure incrementar o papel e a contribuição das mulheres nas operações de campo das Nações Unidas, de um modo especial entre os observadores

militares, polícia civil, e pessoal em serviços relacionados com os direitos humanos e serviços humanitários;

5. *Manifesta* a sua vontade de incorporar uma perspectiva de gênero nas operações de manutenção da paz, e apela com urgência ao Secretário Geral para que assegure que, onde for apropriado, o componente de gênero seja incluída nas operações de campo;

6. *Solicita* ao Secretário Geral que ponha à disposição dos Estados Membros regulamentações e materiais de treino sobre a proteção, os direitos e as necessidades especiais das mulheres, bem como sobre a importância do envolvimento das mulheres nas medidas de manutenção e construção da paz, convida os Estados Membros a incluir estes elementos bem como o treino de consciencialização sobre o HIV/AIDS nos seus programas nacionais de treino para elementos das forças militares e da polícia civil em vias de mobilização, e mais ainda solicita ao Secretário Geral para que assegure que o pessoal civil das operações de manutenção da paz receba um treino semelhante;

7. *Estimula* os Estados Membros para que aumentem o seu auxílio voluntário financeiro, técnico e logístico destinado a ações de treino de sensibilização sobre o gênero, incluindo as que são da responsabilidade de importantes fundos e programas, entre outros, o Fundo das Nações Unidas para as Mulheres e o Fundo das Nações Unidas para as Crianças, e do Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados e outras importantes organizações;

8. *Apela* a todas as partes envolvidas que, por ocasião das negociações e implementação dos acordos de paz, adotem uma perspectiva de gênero, que inclua, entre outras:

(a) As necessidades especiais das mulheres e das meninas durante a repatriação e o realojamento, e durante a reabilitação, reintegração e reconstrução no pós-conflito;

(b) Medidas de apoio às iniciativas locais de paz levadas a cabo por mulheres e aos processos para a resolução de conflitos organizados por populações nativas, e que envolvam mulheres em todos os mecanismos de implementação dos acordos de paz;

(c) Medidas que assegurem a proteção e o respeito dos direitos humanos das mulheres e das meninas, particularmente as que se relacionam com a constituição, o sistema eleitoral, a polícia e o sistema judicial;

9. *Apela* a todas as partes envolvidas em conflito armado para que respeitem inteiramente a lei internacional que se aplica aos direitos e à proteção das mulheres e das meninas, especialmente enquanto civis, em particular as obrigações que a elas se aplicam ao abrigo das Convenções

de Genebra de 1949, e os Protocolos Adicionais daí derivados em 1977, a Convenção para os Refugiados de 1951 e o Protocolo daí resultante em 1967, a Convenção para a Irradicação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres de 1979 e o Protocolo de Opção daí resultante em 1999, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 e os dois Protocolos de Opção daí resultantes de 25 de Maio de 2000, bem como ter em atenção as relevantes provisões do Estatuto de Roma do Tribunal Criminal Internacional;

10. *Apela* a todas as partes envolvidas em conflito armado para que tomem medidas especiais de proteção das mulheres e das jovens contra a violência baseada na diferença de género, em particular a violação e outras formas de abuso sexual, bem como todas as outras formas de violência que ocorrem em situações de conflito armado;

11. *Realça* a responsabilidade que todos os Estados têm de pôr fim à impunidade e processar os responsáveis por genocídio, crimes contra a humanidade, e crimes de guerra, incluindo os que se relacionam com o sexo e qualquer outro tipo de violência contra as mulheres e as meninas, e, a este propósito, sublinha a necessidade de, sempre que possível, excluir tais crimes das provisões de anistia;

12. *Apela* a todas as partes envolvidas em conflito armado para que respeitem o carácter civil e humanitário dos campos de refugiados e aldeamentos, e tenham em linha de conta as necessidades particulares das mulheres e das jovens, incluindo o modo como são projetados, para tal lembrando as suas resoluções 1208 (1998) de 19 de Novembro de 1998 e 1296(2000) de 19 de Abril de 2000;

13. *Encoraja* todos aqueles que estão envolvidos no planeamento do desarmamento, desmobilização e reintegração a levarem em consideração as diferentes necessidades dos ex-combatentes do sexo feminino e masculino, e a terem em linha de conta as necessidades dos seus dependentes;

14. *Reafirma* o seu propósito de, sempre que sejam adotadas medidas sob o Artigo 41 da Carta das Nações Unidas, dar especial atenção ao seu potencial impacto na população civil, tendo presente as necessidades especiais das mulheres e das meninas, a fim de apreciar a tomada de medidas apropriadas de isenção humanitária;

15. *Manifesta* a sua vontade de assegurar que as missões do Conselho de Segurança tenham em linha de conta considerações sobre o género e os direitos das mulheres, para tal incluindo a consulta aos grupos de mulheres a nível local e internacional;

16. *Convida* o Secretário Geral a levar a cabo um estudo sobre o impacto do conflito armado nas mulheres e nas meninas, sobre o papel

das mulheres na construção da paz e a representatividade do gênero nos processos de paz e de resolução de conflitos, e mais ainda convida-o a submeter ao Conselho de Segurança um relatório com os resultados de tal estudo, colocando-o à disposição de todos os Estados Membros das Nações Unidas;

17. *Solicita* ao Secretário Geral que, sempre que apropriado, inclua, nos relatórios que envia ao Conselho de Segurança, o progresso verificado na inclusão da perspectiva de gênero como princípio geral nas missões de manutenção de paz e em todos os outros aspectos relacionados com as mulheres e as meninas;

18. *Decide* permanecer ativamente envolvido com esta matéria.

## APÊNDICE A

### Informações sobre as representantes entrevistadas e suas respectivas organizações - Uganda

Rose Othieno é secretária administrativa do **CECORE**, cuja proposta do Centro é empoderar mulheres e homens individualmente, além de comunidades, organizações e instituições para criar uma cultura de tolerância e paz. Para tanto, o CECORE trabalha com pesquisa, treinamento, sensibilização, *advocacy* e mediação. O Centro foi fundado em 1995 em Uganda com o intuito de promover alternativas e criar meios para prevenir, gerenciar e resolver conflitos. Sua atuação abrange, além de Uganda, a Região dos Grandes Lagos Africanos e o Grande Chifre da África (CECORE, 2012).

Loyce Kyogabirwe é secretária de informações da **Isis-WICCE**. A Organização foi fundada em Genebra, na Suíça ainda em 1974, e foi realocada para Kampala, Uganda em 1993. Esta mudança de sede ocorreu com o objetivo de difundir as ideias, problemas e visões das mulheres africanas para o nível internacional. As maneiras que a Organização encontrou para alcançar essas metas foram o *lobbying*, a pesquisa, o treinamento baseado nas experiências das mulheres, a *advocacy* e a coleta, processamento e disseminação de informações (ISIS, 2012).

Lina Zedriga Waru é representante de três organizações: a *Regional Association for Community Initiatives (RACI)*, a *Association of Uganda Women Lawyers (FIDA-U)* e o *Forum for Women in Democracy (FOWODE)*. Lina é conhecida na região e em toda a África pelo seu trabalho como advogada e como defensora da implementação da Resolução 1325. Participou ativamente da campanha para que mulheres estivessem presentes nas negociações de paz de Juba, no Sudão no Sul (AKINA MAMA WA AFRICA, 2016). Ela é Diretora de Mulheres, Paz e Segurança da RACI, uma OSC que busca ser um fórum para a troca de ideias e informações acerca das Resoluções, Declarações e Convenções sobre paz e segurança que Uganda é signatária (RACI, 2013). A outra Organização da qual Lina representa é a FIDA-U, que “como uma Organização Feminista, a FIDA Uganda usa de múltiplas estratégias para alcançar a reforma política e da lei para a proteção das mulheres, incluindo *advocacy* [...]” (FIDA UGANDA, 2016, tradução

livre). Formada em 1974 a partir de uma iniciativa latino-americana chamada *Federación Internacional de Abogadas* (FIDA), começou suas atividades em 1948. A FIDA-U foi pioneira na África Subsaariana a oferecer ajuda legal, com foco na promoção e defesa dos Direitos Humanos. As mulheres e crianças são a maior parte das beneficiárias do trabalho da Organização, uma vez que são as mais afetadas por abusos relacionados ao patriarcado, injustiças e exclusão social. O FOWODE é um fórum que almeja uma sociedade justa na qual as mulheres e os homens possam participar e se beneficiar igualmente do processo de tomada de decisões. Ele foi estabelecido em 1995 com base na Constituição de Uganda.

Sarah Agwang Jesca é coordenadora de programas da **UWONET**, uma rede de organizações de mulheres e indivíduos. Sua missão é coordenar a ação coletiva entre os membros e outros interessados por meio de *networking*, *capacity building*, mobilização de recursos, pesquisa, *lobbying* e *advocacy* para alcançar a igualdade de gênero em Uganda. A UWONET surgiu a partir da Conferência das Mulheres do Leste Africano, sediada em Kampala, em 1993 como preparação para a Conferência Mundial sobre as Mulheres, que ocorreu em Pequim, na China, em 1995 (UWONET, 2016).

Goretti Zavuga Amuriat é gerente de programas em Políticas e *Advocacy* em Gênero e ICT<sup>93</sup> da **WOUGNET**. A Organização promove e suporta o uso das ICTs por mulheres e organizações de mulheres em Uganda para que estas possam resolver problemas nacionais e locais e garantir o desenvolvimento sustentável. Embora não participe diretamente do NAP para implementar a Resolução 1325 em Uganda, são membros da WOUGNET a maior parte das ONGs citadas no Esquema 5, demonstrando assim sua relevância para a comunicação entre elas.

Além dessas organizações, também foi entrevistado Amon Ashaba Mwiine, Professor Assistente da **Escola de Estudos de Mulheres e Gênero da Makerere University**. A Escola foi fundada em 1991 intencionando contribuir para que o desenvolvimento de Uganda e da região levasse em consideração o *mainstreaming* em gênero. A estratégia criada para atingir tal objetivo inclui ensino, pesquisa,

---

<sup>93</sup> Sigla em inglês de *Information and Communications Technology*. Tradução livre: Tecnologia da Informação e Comunicações.

publicação, divulgação, sensibilização, *networking* e *advocacy* (CHUSS, 2016).

A entrevistada no **MGLSD** foi Ida Kigonya, Diretora de Desenvolvimento do Departamento de Assuntos de Gênero e Mulheres<sup>94</sup>. Tal instituição já foi apresentada previamente.

---

<sup>94</sup> Atual nomenclatura do Department of Gender, Culture and Community Development (Esquema 5).

## APÊNDICE B

### Informações sobre as representantes entrevistadas e suas respectivas organizações - Burundi

Triphonie Habonimana é Gerente do Programa Liderança das Mulheres para Paz e Segurança da **CORDAID**, que possui diversos projetos para implementar a Resolução 1325, incluindo o apoio ao NAP do Burundi. A **CORDAID** é uma OSC que atua promovendo o desenvolvimento em zonas de conflito e áreas vulneráveis. Seu objetivo é encontrar soluções inovadoras para problemas complexos, focando em questões como segurança, justiça, desenvolvimento e saúde (**CORDAID**, 2014).

Marie Goretti Ndacayisada é Executiva de Programas da **DUSHIREHAMWE**. A Organização, fundada em 2002, também funciona como uma rede comunitária entre as 13 províncias do Burundi, sendo representada em comitês das províncias e das comunidades. Mais de 300 membros efetivos, além dos observadores, participam das atividades da Dushirehamwe. Sua atuação abrange assistência à repatriação e reintegração de refugiados e deslocados internos, além de capacitação de mulheres sobre seus direitos e responsabilidades na participação política. A criação de relações entre as mulheres das comunidades locais e as tomadoras de decisão e o desenvolvimento de estratégias de *advocacy* que auxiliem as mulheres na sociedade pós-conflito são alguns dos objetivos da Organização (**DUSHIREHAMWE**, 2016).

Henny Slegh é representante do **Promundo** na Região dos Grandes Lagos Africanos e coordenadora do **IMAGES**<sup>95</sup> na República

---

<sup>95</sup> **IMAGES** é um acrônimo para *International Men and Gender Equality Survey*, em tradução livre: Pesquisa Internacional sobre Homens e Equidade de Gênero. “**IMAGES** é um dos questionários domiciliares mais abrangentes realizados sobre as atitudes e práticas de homens – com opiniões e relatos de mulheres – incluindo uma grande variedade de tópicos relacionados à igualdade de gênero. Os dados e conclusões gerados a partir da pesquisa **IMAGES** serviram de base para o desenvolvimento das principais iniciativas do Promundo, sendo utilizados na criação e planejamento de diversas intervenções que visam engajar homens na promoção da equidade de gênero e prevenção de violência contra mulheres” (**PROMUNDO**, 2016).

Democrática do Congo. O Promundo é uma ONG fundada em 1997, no Brasil, que atua em vários países do mundo e busca promover a igualdade de gênero e a prevenção da violência, focando no envolvimento de homens e mulheres na transformação de masculinidades. As pesquisas, programas e ações para influenciar políticas públicas (advocacy) da Organização demonstram que empoderamento das mulheres depende, em alguma medida, que homens e meninos precisam tornem-se aliados no processo. Embora não atue diretamente na implementação da Resolução 1325, o Promundo tem um programa no Burundi, em parceria com a CARE Burundi, que trabalha diretamente com tópicos mencionados na Resolução. Esse programa é o *Living Peace* (Vivendo a Paz) e foi inspirado nos resultados do IMAGES, que identificaram um vínculo forte entre as experiências de violência ou trauma em situações de conflito por parte de homens durante a infância e a prática de violência doméstica (PROMUNDO, 2016).

Christian Ngendahimana é Diretor Executivo da **Fontaine-ISOKO**. A Fontaine-ISOKO *for Good Governance and the Integrated Development* foi fundada em 2006 por mulheres e homens comprometidos para trabalhar lado a lado na construção de uma sociedade justa e trazer mudanças positivas para Burundi e pra a Região dos Grandes Lagos Africanos. A Organização está envolvida no apoio e fomento à participação das mulheres e dos jovens na política por meio de recomendações, pesquisas direcionadas, oficinas de formação e programas de *advocacy* (FONTAINE-ISOKO, 2016).