

MULHERES PARTICIPANDO POLITICAMENTE: PARA ALÉM DE PETARDOS MÁGICOS E SUPERESTRADAS¹

Mariz Tadros²

Resumo

Este trabalho aborda a questão do empoderamento político das mulheres a partir de uma perspectiva dita de “cabeça para baixo”. Enquanto a proporção de mulheres no legislativo tem sido sempre o cerne da questão sobre poder político feminino, este trabalho toma as trajetórias das mulheres na política como ponto de partida. Ao fazê-lo, desafia a concepção estreita de participação política como sendo apenas a ocupação de posições formais, buscando construir uma perspectiva diferenciada dos espaços, relações e maneiras de trabalhar que influenciam as hierarquias e dinâmicas do poder. São dois os objetivos deste trabalho. Primeiro, por meio de uma visão comparativa de diferentes países, explorar as possibilidades e limitações das abordagens dominantes tais como as cotas, para fortalecer o acesso das mulheres ao poder político. Segundo, procurar ampliar o debate, discutindo como poderemos apoiar as lideranças políticas femininas levando em consideração a realidade das mulheres de uma forma mais concreta.

Palavras-chave: Empoderamento. Cotas. Participação política

Abstract

This paper adopts an upside-down approach to women’s political empowerment. While the number of women we need to get into legislatures has often assumed centre stage, this paper takes women’s pathways as its starting point. In so doing, it challenges the narrow conception of women’s political engagement as occupying formal positions and seeks to present a more nuanced perspective on the spaces, relationships and ways of working that influence power hierarchies and dynamics. The paper’s aims are two-fold. First, through a multi-country case study, the paper explores the possibilities and limitations of mainstream approaches such as quotas to strengthening women’s access to political power. Second, it seeks to broaden the debate by practically engaging with the question of how we can support women’s political leadership in ways that speak to women’s realities in very concrete ways.

Keywords: Empowerment. Quotas. Political engagement.

¹ Título original: *Women engaging politically: beyond magic bullets and motorways*. Pathways Policy paper, October 2011, Brighton: Pathways of Women’s Empowerment RPC (Consórcio do Programa de Pesquisas Trilhas do Empoderamento de Mulheres). Disponível em: <<http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>>. Tradução do inglês de Cecilia M. B. Sardenberg.

² Atualmente, é pesquisadora do Institute of Development Studies, University of Sussex. Foi professora de Ciência Política, na *American University in Cairo* e, por mais de dez anos, foi editora do jornal *Al-Ahram Weekly*. Fez Doutorado no *Queen Elizabeth House, University of Oxford*, em 2004. É autora de vários artigos sobre processos de democratização, política islâmica, gênero, sectarismo, segurança social, religião e desenvolvimento no Oriente Médio e África do Norte.

Introdução

Em 2006, cerca de 40 países haviam introduzido cotas para mulheres em eleições parlamentares nacionais, seja por meio de emendas constitucionais ou de mudanças nas leis eleitorais (cotas legais). Em mais de 50 países, os principais partidos políticos criaram, voluntariamente, provisões de cotas em seus próprios estatutos (cotas de partidos). (IDEA et al., 2010). As cotas são eficazes para reparar o desequilíbrio numérico entre homens e mulheres no Parlamento, sendo que, dentre os 26 países que apresentam maior equilíbrio entre os sexos nos seus índices de representantes, 20 têm sistemas de cotas em funcionamento (BALLINGTON, 2010). A relativa facilidade com que se pode medir progresso desta forma tem levado à popularidade das cotas como mecanismos de transformação.

A crescente representação feminina nas legislaturas tem também chamado a atenção nos debates sobre desenvolvimento, seja como caminho para o empoderamento de mulheres ou como um objetivo em si próprio. Os Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento 3 (ONU, 2006) definem a “proporção de cadeiras para mulheres nos parlamentos nacionais” como um dos indicadores principais para se alcançar a igualdade de gênero. De acordo com a União Parlamentar Internacional – *International Parliamentary Union* (IPU) –, as mulheres constituem apenas 19,3% dos membros de parlamentos (MPs), nas duas casas (Câmara e Senado), em nível global. As porcentagens mais baixas estão nos estados árabes (11,4%), seguidos de perto pelos do Pacífico (12,4%), enquanto o resto do mundo fica na faixa de 18 a 22%, à exceção dos países nórdicos (42,1%). Não por acaso, as cotas têm sido defendidas entusiasticamente como o caminho pelo qual desigualdades de gênero no Parlamento podem ser reparadas com maior rapidez.

Pesquisas do Pathways sobre trilhas das mulheres para o poder político

Pesquisas conduzidas pelo Consórcio do *Pathways of Women's Empowerment* (Trilhas do Empoderamento de Mulheres) têm se proposto a examinar duas questões, quais sejam: Qual o potencial transformador das cotas? Até que ponto as ações afirmativas no

legislativo devem continuar sendo o foco principal das políticas em prol do empoderamento político das mulheres?

Destacamos essas questões vez que, quando as cotas se tornaram uma prioridade chave das políticas endossadas pela comunidade internacional (agências doadoras, defensores da perspectiva de gênero e a comunidade voltada para o desenvolvimento, de forma mais ampla), isto teve um forte impacto no contexto das políticas com as quais o Pathways trabalhava. Notamos que se tratava de uma tendência universal, espraiando-se da Ásia para a África, América Latina e Oriente Médio. As pesquisadoras e ativistas do Pathways detectaram que, em nível nacional, embora as cotas fossem apresentadas com muito entusiasmo, estavam sendo implementadas a partir de uma perspectiva de cima para baixo, no tocante à realidade das mulheres.

Principais Resultados

Os resultados de estudos de caso em Gana, Egito, Serra Leoa, Bangladesh, Índia, Brasil, Costa Rica e Sudão sugerem o seguinte:

- Por si só, cotas não são petardos mágicos para o empoderamento político de mulheres.
- A eficácia das cotas está condicionada, não apenas ao tipo de cota escolhida e à estrutura do sistema eleitoral vigente, mas também à configuração das relações de poder entre os atores políticos locais.
- Mais importante: é preciso ampliar os debates em torno do que significa “empoderamento político”, do que caracteriza as lideranças políticas e das possíveis trilhas que levam aos caminhos do poder.

Mas uma perspectiva de cabeça para baixo do empoderamento político das mulheres requer que comecemos perguntando: Como as mulheres se tornam politicamente engajadas? Que dinâmicas políticas, sociais e econômicas obstruem – ou facilitam – suas trajetórias no caminho do poder político? Que tipos de relacionamentos tornam possível – ou minam – a capacidade das mulheres de assumirem posições de liderança? Este tipo de abordagem às avessas necessita, também, de uma metodologia diferente para tratar o empoderamento político das mulheres, uma que implique em seguir de perto os caminhos traçados por elas, vistos através do próprio olhar e das experiências das mulheres. Para cada país, métodos diferentes foram adotados, no entanto, todos tinham uma nuance etnográfica, seja capturando em vídeo o engajamento de mulheres conselheiras em suas respectivas

comunidades (Gana) ou acompanhando mulheres em suas campanhas nas eleições parlamentares (Egito).

Sete recomendações para Políticas

Apresentamos aqui sete recomendações para políticas públicas resultantes dessas pesquisas sobre empoderamento político das mulheres. As quatro primeiras estão especificamente associadas ao uso de cotas como um instrumento para o empoderamento político das mulheres. As três últimas têm a preocupação de ampliar os termos de participação política para além *do que* o empoderamento político das mulheres deve ser e *como* isto pode ser conseguido. Estas recomendações não constituem uma lista de pontos a seguir, tampouco uma fórmula de como empoderar as mulheres politicamente, elas servem, apenas, como pontos de partida para se aprofundar o debate.

1. Nenhuma fórmula técnica pode ser empregada universalmente para garantir uma cota perfeita, pois o tipo de sistema eleitoral e uma série de outros fatores específicos ao contexto em questão sempre entram em jogo.

2. Cotas não devem ser utilizadas como selos de garantia das credenciais de democratização de um país ou de seu compromisso com justiça social sensível para gênero.

3. Formuladores de políticas deveriam ter um maior discernimento sobre o tipo de massa crítica de mulheres que gostariam de ver nas legislaturas. É necessário dar apoio estratégico às ativistas, às alianças e coalizões que dão força a mulheres defensoras de uma agenda de gênero e justiça social, ao invés de uma massa de candidatas que favorecem leis e políticas contrárias ao empoderamento de mulheres.

4. Ações coletivas de mulheres em torno da igualdade de gênero são críticas. A capacidade dos movimentos de mulheres de se engajar em redes e de construir alianças com outras forças políticas deve ser fortalecida. Elas precisam de apoio para influenciar no tipo de cotas adotado e na sua implementação bem como para exigir, tanto do governo quanto de outras forças políticas, o cumprimento de suas promessas de apoio às mulheres na política.

5. Os esforços para apoiar o empoderamento político das mulheres devem se voltar para o fortalecimento de sua capacidade para construir eleitorados.

6. A trajetória política das mulheres deve ser vista como um processo e não como um momento que começa e termina com um projeto ou ciclo eleitoral. Conceitos e formas de apoio voltados para o empoderamento político das mulheres precisam ser mais bem adaptados às redes de apoio e de influência das mulheres em questão e menos aos momentos pré-eleitorais ou a fórmulas internacionais.

7. Torna-se necessário mudar o enfoque atual das políticas, voltado que é quase tão somente para a eleição de mulheres ao Parlamento, de sorte a oferecer às mulheres mais oportunidades de capacitação para a atuação política e, em última instância, para a liderança feminina.

Recomendação Número Um

Nenhuma fórmula técnica pode ser empregada universalmente para garantir uma cota perfeita, pois o tipo de sistema eleitoral e uma série de outros fatores específicos ao contexto em questão sempre entram em jogo.

Em termos de cotas e sistemas eleitorais, o sistema de listas proporcionais dos partidos é elogiado como o mais eficaz para criar as condições necessárias para as mulheres competirem na política. A força deste sistema está em requerer que os partidos políticos endossem candidatas mulheres que estejam bem colocadas nas listagens. Ruanda, Suécia e Costa Rica oferecem os melhores exemplos de cotas de gênero, tendo todos os três países conseguido um alto nível de representação feminina. Mas estes mesmos países também representam três tipos diferentes de cotas eleitorais de gênero.

Em Ruanda, 56,3% dos parlamentares corresponde a mulheres, tornando o país o primeiro no mundo em termos de representação feminina. Ruanda tem cadeiras reservadas que aumentam de acordo com as eleições. Duas mulheres devem ser eleitas em cada distrito. Na Suécia, 47,3% dos parlamentares são mulheres, o que a leva a ocupar a segunda posição no mundo, depois de Ruanda. A Suécia utiliza cotas voluntárias em listas de candidatos dos partidos. Partidos de esquerda elaboram listas nas quais homens e mulheres são alternados, um a um, de sorte a compilarem listas de candidatos com uma cota de 50% de mulheres. Partidos da direita não têm regras quanto a cotas, mas, de uma forma geral, tendem, também, a alternar candidatos homens e mulheres em suas listas. A Costa Rica tem

uma lei de cotas de 40% para todos os partidos. Nas eleições de 2010, as mais recentes, as mulheres ganharam 57 assentos, o que representou 38,6% do parlamento.

Caixa 1 – O sistema de cotas do Brasil

O estudo de Araújo sobre ações afirmativas no Brasil mostra como o sistema de cotas melhorou a representação feminina logo que foi instituído, chegando, porém, a um platô. A lei estabeleceu um mínimo de 30% de homens e de 30% de mulheres, no total de candidatos. No entanto, também estabeleceu que as listas de cada partido poderiam chegar a 150% do total do número de cadeiras disponíveis para cada estado. Isso significa que a cota é calculada não em cima da lista real de candidatos, mas sim da lista em

potencial. Conforme aponta Araújo, em seu estudo, uma vez que os partidos não têm tantos candidatos, 30% das candidaturas são reservadas para as mulheres, mas, raramente, estas porcentagens são preenchidas. O impacto disto é que a cota tem tido efeito só em termos do teto máximo de candidatos, ao invés de ter um impacto multiplicador no aumento da representação das mulheres no Parlamento. Em 2006, o número de mulheres candidatas e o número de eleitas permaneceram mais ou menos iguais aos de 2002 (ARAÚJO, 2010).



Creusa Oliveira, lutadora pelos direitos das empregadas domésticas em campanha eleitoral em Salvador
Foto: Fernanda Capibaribe

A diversidade desses contextos, sistemas eleitorais e tipos de cotas traz uma importante mensagem para as políticas públicas: não existe uma solução técnica única para se chegar a um tipo de cota perfeita que crie as condições mais propícias para as mulheres conquistarem poder político. Mecanismos para fazer cumprir as cotas e garantir a responsabilização dos partidos devem ser negociados dentro das realidades locais, de sorte a se adequarem às suas nuances históricas e políticas e evitarem quaisquer brechas legais. Para que esses processos realmente funcionem, o foco da política deve se concentrar nos mecanismos institucionais e, especialmente, no fortalecimento da capacidade de os atores não partidários locais cobrarem daqueles no poder o cumprimento dos acordos.

As experiências do Brasil (Caixa 1) e da Costa Rica (Caixa 2) sugerem que as sanções, tais como multas substantivas ou desqualificação para as eleições, no caso dos partidos não cumprirem com os critérios mínimos, para serem, de fato, eficazes, deverão ser introduzidas em conjunto com outras políticas. Isto pode incluir o estabelecimento de um teto financeiro para campanhas eleitorais e de punição para aqueles que o ultrapassarem. Tal política pode ter um impacto para as mulheres, já que seus recursos financeiros tendem a ser sempre mais limitados, mas, caso seja bem implementada, pode ter também outras implicações positivas em termos de equidade para a sociedade como um todo. Outras sanções que podem ter um impacto positivo dizem respeito à punição no caso de uso de violência em países onde isto se tornou parte da cultura política eleitoral.

Caixa 2 – O Sistema de cotas da Costa Rica

Os resultados da pesquisa de Montserrat Sagot revelam a luta travada para se obter cotas factíveis na Costa Rica. Os partidos políticos relutaram muito para aceitar a designação de uma quota de 40% de mulheres nas suas listas, procurando contraestratégias para evitar sua implementação. As ativistas tiveram de pressionar o Tribunal Eleitoral para que fossem feitos maiores esclarecimentos sobre a implementação da lei, tornando obrigatórias listas com colocações alternativas (a serem aplicadas em 2014). As ativistas também fizeram lobby pela introdução de sanções (contra partidos que não cumprissem com as cotas). Isto tudo reforça a ideia da necessidade de se reparar as inconsistências no sistema de cotas bem como a importância de se prestar bastante atenção ao processo de implementação e seus resultados (SAGOT, 2010).

Recomendação Número Dois

Cotas não devem ser utilizadas como selos de garantia das credenciais de democratização de um país ou de seu compromisso com justiça social sensível para gênero.

As pesquisas que foram realizadas alertam contra o estabelecimento de uma correlação positiva entre a introdução de um sistema de cotas e o compromisso de um determinado país com a democracia substantiva. Em alguns casos, as cotas são introduzidas por regimes autoritários, sob a pressão do Ocidente, para mostrar seu suposto compromisso com a democratização, quando, em essência, esta iniciativa tem a intenção de ser apenas

um sinal cujo impacto será mínimo na situação política e social existente. Em outras palavras, são empacotadas como um passo na direção do respeito aos direitos humanos das mulheres, quando, na prática, não têm nada a ver com uma agenda de transformação social, tampouco vêm complementadas por outras medidas em prol da justiça de gênero.

Caixa 3 – Paquistão: qual a motivação para as cotas?

Os motivos por detrás da adoção das cotas são tão diversos quanto os próprios atores envolvidos. A análise de Khattak, do caso do Paquistão, sob uma perspectiva histórica, mostra que três regimes militares (General Ayub Khan – 1958-69, General Zia ul Haq – 1977-88 e General Pervez Musharraf – 1999-2008) instituíram reformas como um meio de aprofundar e ampliar seu clientelismo político e, portanto, ter maior controle sobre o processo político. O último (General Musharraf) foi responsável por introduzir, em 2000, a cota de 33% de mulheres nas eleições municipais. Contudo, a introdução de uma legislação altamente reacionária em outras esferas sugere que o apoio à participação das comunidades locais no governo municipal, inclusive as mulheres, não foi, necessariamente, parte de uma agenda mais ampla para avançar os direitos das mulheres. Por exemplo, durante a implementação das políticas de islamização do General Zia ul Haq, quando houve um retrocesso em muitas das conquistas anteriores das mulheres, elas perderam o direito de igualdade entre os sexos em questões legais, sendo que casos de estupro de mulheres passaram a ser reconhecidos como crimes agravados da esfera privada (KHATTAK, 2010).

No Egito, as equipes ligadas aos equipamentos nacionais de políticas para mulheres lideradas pela então Primeira Dama, Suzanne Mubarak, fizeram lobby pela instituição das cotas, garantindo 64 cadeiras para mulheres em um parlamento de 545. Esta legislação foi elogiada por alguns atores internacionais como um sinal do compromisso do país com a democracia, mesmo frente à objeção das ativistas feministas egípcias às condições das cotas que, argumentaram, poderiam prejudicar o acesso das mulheres às posições de poder, caso não fossem apoiadas pelo partido governista. Conforme o esperado, em novembro de 2010, o sistema de cotas foi manipulado para garantir mais cadeiras para o Partido Democrático Nacional (NDP), o partido governista. Das 64 cadeiras, 63 foram abocanhadas pelas candidatas do NDP e a única outra cadeira foi contestada (TADROS; JAD, no prelo).

Islah Jad (no prelo) argumenta que, nos Territórios Ocupados da Palestina, a instituição das cotas foi parte do desejo das lideranças palestinas de ganharem pontos com atores que defendem políticas internacionais e, ainda, que as cotas surgiram como

consequência do alinhamento das agendas de vários atores diferentes – agências doadoras do Ocidente, lideranças palestinas (Fateh) e uma coalizão de mulheres cuja liderança tinha fortes alianças com o regime no poder –, ao invés de um verdadeiro compromisso com o avanço dos direitos das mulheres ou em atendimento às demandas das feministas locais.

Caixa 4 – Resultado das Cotas no Sudão

A pesquisa de Abbas sugere que, no Sudão, um regime altamente não autoritário instituiu as cotas para minar a base de poder da oposição, bem como para afirmar suas credenciais supostamente modernas. Por exemplo, em 1968, o governo de Nimeri reservou 40% das cadeiras na Assembleia Nacional Popular para Mulheres, profissionais liberais (o que, poderia, obviamente, incluir as mulheres), Forças Armadas, comunidade empresarial e outros grupos que o regime viu como críticos no combate ao domínio dos partidos tradicionais sectários nas mentes rurais. No entanto, o mesmo governo também reprimiu o ativismo das mulheres, questionando seu compromisso de avançar em um programa de igualdade de gênero. Da mesma forma, os Salvacionistas, que chegaram ao poder e hoje representam o regime atual, adotaram medidas altamente inibidoras para as mulheres, sob o véu da instituição da Lei do Sharia. Ao mesmo tempo, aumentaram a representação política das mulheres no Parlamento (ainda que como uma força cooptada, pró-governo), introduzindo as cotas mais recentes (ABBAS, 2010).

Muitos dos casos estudados pelo Pathways estão em consonância com o argumento de Krook que alerta:

[...] a adoção de cotas de gênero não é sempre um desdobramento de uma preocupação com princípios referentes ao empoderamento de mulheres na política. Na verdade, a maior parte das políticas de cotas resulta de uma combinação de motivações normativas e pragmáticas, da parte de uma variedade de múltiplos grupos de atores, que apoiam reformas por várias e, muitas vezes, conflitantes razões. Na medida em que essas constelações variam substancialmente de caso para caso, a relação entre cotas de gênero e projetos feministas de empoderamento permanece uma questão para verificação empírica, não algo teoricamente dado (2008, p. 355).

Recomendação Número Três

Formuladores de políticas devem ter um maior discernimento sobre o tipo de massa crítica de mulheres que gostariam de ver nas legislaturas. É necessário dar apoio estratégico às ativistas, alianças e coalizões que dão força a mulheres defensoras

de uma agenda de gênero e justiça social, ao invés apoiar uma massa de candidatas que favorecem leis e políticas contrárias ao empoderamento de mulheres.

A questão em torno de quem deve ser politicamente empoderado via cotas é bastante pertinente. Historicamente, partidos que pendem para a esquerda têm sido os mais comprometidos com o engajamento de mulheres e com a introdução de mecanismos internos no partido para quebrar os “telhados de vidro” que impedem a ascensão de mulheres a posições de liderança (pesquisas do Pathways no Brasil, nos Territórios Ocupados na Palestina, na Costa Rica, Egito e no Reino Unido demonstram isto). Mais recentemente, partidos e forças da direita vêm, crescentemente, trazendo mulheres para se afiliarem e participarem politicamente. Não se pode fazer generalizações sobre a maneira pela qual estas mulheres exercitarão seu ativismo dentro do partido, tampouco quanto às agendas que elas apoiam. Há uma necessidade premente de se desenvolver estudos comparativos sobre o desempenho de mulheres dos partidos de direita, principalmente nos países em que elas representam a maior proporção de mulheres no parlamento, bem como onde elas chegaram ao poder por meio das cotas.

Caixa 5 – Mulheres parlamentares na Costa Rica: que agendas?

O estudo de Sagot analisou as discussões na Costa Rica, em 2007, sobre a Lei para Criminalizar a Violência Contra as Mulheres. A Presidente da Comissão Congressional de Mulheres, órgão responsável pela análise de todas as propostas de lei relativas às questões das mulheres (IPU, 2011), discordou dos termos da lei argumentando que, em muitas ocasiões, são as mulheres que provocam a violência doméstica. A questão mais importante não era criar mais privilégios para as mulheres, mas preservar a santidade da família (IPU, 2011).

Em outra ocasião, as mulheres legisladoras expressaram sua oposição à lei que propunha uma jornada de oito horas para trabalhadoras domésticas, argumentando que elas não poderiam mais participar politicamente se suas empregadas domésticas não tivessem uma jornada mais longa. Rosita Acosta, presidente da Associação de Empregadas Domésticas, disse às mulheres parlamentares em uma audiência pública: “o que vocês querem é uma escrava, não uma trabalhadora doméstica” (SAGOT, 2010).

Embora saibamos que gênero é importante, a agenda de justiça social mais ampla é crítica. Muitos dos estudos em diferentes países (Ruanda, Costa Rica e Egito) revelam uma

certa preocupação com a ascensão de mulheres das elites ao poder. Sagot (2010) enfatiza que, na Costa Rica,

a aprovação da legislação de cotas também significou a subida ao poder de muitas mulheres conservadoras, com conexões bem próximas a elites políticas e econômicas, que não têm agendas progressistas e que, de fato, agem como fortes opositoras do movimento feminista, principalmente nas questões relacionadas aos direitos sexuais e reprodutivos.

Com mais e mais mulheres de diferentes forças políticas chegando ao poder por meio das cotas, esta é uma época bem oportuna para se testar a afirmativa de que “aumentar a representação das mulheres no legislativo é crucial para se responder às necessidades estratégicas políticas das mulheres” (LINDBERG, 2004, p. 30). Dado que a última década trouxe ao poder – ou consolidou o poder de – regimes altamente conservadores, precisamos de pesquisas comparativas mais aprofundadas sobre como isto vem se traduzindo em termos dos resultados do ativismo de mulheres no legislativo, da implementação de políticas e seus efeitos sociais e políticos mais amplos.

As cotas, tal como todas as políticas e medidas voltadas para a promoção da igualdade de gênero, podem ser utilizadas por forças para as quais o empoderamento na perspectiva de gênero é um objetivo secundário. Isto pode dar uma aparência de modernidade ou de algo progressista ou democrático para agendas, de outra feita bastante reacionárias em relação a gênero. É, portanto, crítico que a ênfase da política vá além da dimensão representativa da paridade de gênero no parlamento, no sentido de se avaliar como a “massa crítica” está trabalhando as questões de gênero e em que tipo de legislação se está, de fato, avançando. As implicações de parar quando se atinge o suposto número “certo” de mulheres no parlamento podem chegar, em alguns casos, inadvertidamente, à legitimação da promoção de agendas antitéticas à justiça de gênero sob o disfarce de que foram promovidas por mulheres. Em função disto, seria importante direcionar o apoio para os partidos e coalizões não necessariamente com o maior número de mulheres, mas que proponham agendas de gênero mais progressistas no parlamento, sobretudo quando os defensores destas agendas sejam grupos de mulheres e homens sensíveis às questões de gênero.

Recomendação Número Quatro

Ações coletivas de mulheres em torno da igualdade de gênero são críticas. A capacidade dos movimentos de mulheres de se engajar em redes e construir alianças com outras forças políticas deve ser fortalecida. Elas precisam de apoio para influenciar no tipo de cotas adotadas e na sua implementação bem como para exigir, tanto do governo quanto de outras forças políticas, o cumprimento de suas promessas de apoio às mulheres na política.

Resultados de pesquisas e experiências dos grupos do Pathways na Ásia, África e América Latina têm evidenciado que, quando as mulheres se organizam coletivamente sob a bandeira da promoção da equidade de gênero, elas têm um papel muito importante em uma variedade de intervenções. Elas fizeram lobby por reforma política e legal; articularam-se com outras mulheres ativistas no plano internacional; ofereceram apoio financeiro a mulheres candidatas com recursos financeiros limitados; apoiaram a construção de eleitorados; e ofereceram capacitação para candidatas e membros do parlamento. Em Ruanda, a pesquisa de Kantengwa (2010) mostrou que a presença de várias formas de coalizões de mulheres, organizações feministas fortes e a institucionalização de equipamentos nacionais eficazes colaboraram na formulação da proposta para um sistema de cotas que funciona bem.

Pesquisas do Pathways na Índia (Caixa 6) e em Bangladesh também estabeleceram uma correlação positiva entre o feminismo ativista organizado (em suas várias formas) e maior capacidade de apoio ao ativismo político das mulheres.

Em Serra Leoa (Caixa 7), as ações coletivas das mulheres contestaram o governo quando este tentou deixar de lado a introdução das ações afirmativas, continuando a influenciar a configuração do poder na política local e nacional. Já nos casos em que os movimentos de mulheres que se apoiam em uma ideologia feminista ficam enfraquecidos ou fragmentados (caso do Sudão, na época da negociação dos termos das cotas, e do Egito, durante o processo de formulação e deliberação sobre as cotas no regime de Mubarak), isto leva a sua incapacidade para influenciar nas políticas.

Caixa 6 – Ações Coletivas das Mulheres na Índia

As pesquisadoras do Pathways, Sharma e Sudarshan, ressaltaram o poder de se ativar uma agenda feminista coletiva por meio da Federação de Mulheres de Uttarakhand – Uttarakhand Mahila Parishad (UMP) –, um movimento de mulheres das vilas das montanhas. A UMP é uma rede que integra cerca de 450 grupos de mulheres (Grupos Gerais das Vilas, ou WVGs), espalhados por vilas de sete distritos de Uttarakhand. Muitas mulheres dos WVGs avançaram no sentido de concorrer e conquistar posições no *gram pradhama* [subcomissões do conselho das vilas] e bloquear conselheiros das comissões de desenvolvimento nas eleições de 2008 para o *panchayat* (conselho da vila). Os WVGs apoiaram as lideranças femininas, tanto em nível coletivo quanto individual, por meio de um longo processo de engajamento.

Ao longo do tempo, as mulheres adquiriram a confiança, bem como a aspiração, de fazer mudanças por intermédio da política e influenciar a agenda do desenvolvimento. As reuniões mensais dos grupos criaram um espaço para a identificação das necessidades, planejamento das atividades, alocação de tarefas, tais como limpeza das trilhas e espaços coletivos das vilas, atividades de plantio e de resolução de conflitos internos das vilas (por exemplo, quanto a cabeças de gado que invadem outras propriedades, distribuição da água, etc.) (SHARMA; SUDARSHAN, 2010).

Outras áreas podem oferecer mais oportunidades para o movimento feminista se engajar no processo político. Abbas (2010) argumenta que, no caso do Sudão, as mulheres ativistas da oposição bem como as mulheres que acabaram de ser empossadas com as eleições de 2010 (todas elas ligadas ao governo) precisam desenvolver um diálogo para encontrarem um ângulo para avançar uma agenda de gênero. Formas de trabalhar os desentendimentos entre o movimento feminista e várias elites no poder precisam ser amplamente exploradas em cada contexto específico.

Recomendação Número Cinco

Os esforços para apoiar o empoderamento político das mulheres devem se voltar para o fortalecimento de sua capacidade de construir eleitorados.

Uma das críticas mais convencionais às cotas é a de que as mulheres acabam conseguindo cadeiras no parlamento sem o devido merecimento. Muitas mulheres que chegam ao poder por via das cotas lutam para conquistar legitimidade como atores políticos

não apenas aos olhos de outros políticos e do público em geral, mas, também, em relação a sua própria autoimagem. Ter um eleitorado que apoia a mulher candidata é criticamente importante para a autoconfiança da mulher e seu senso de autovalorização e credibilidade. Isto também ajuda a combater qualquer ataque da oposição no sentido de que a mulher não foi eleita democraticamente.

Caixa 7 – A Influência das Mulheres de Serra Leoa

Em Serra Leoa, a campanha do 50/50, a bancada parlamentar feminina e o movimento feminista pressionaram pela institucionalização de ações afirmativas e usaram seu poder de barganha para formular os termos das cotas que acreditavam ser apropriadas, com base na sua experiência histórica e política. As organizações de mulheres estão questionando as barreiras existentes para a participação política das mulheres com um ativismo de âmbito nacional. O Parlamento ainda não respondeu à demanda de uma cota de 30% para mulheres, ainda que as organizações de mulheres coletivamente contestassem as justificativas “elitistas” apresentadas contra as cotas. Elas lançaram uma campanha nacional de sensibilização organizando diálogos e fóruns entre mulheres e diferentes partes interessadas em todos os níveis da sociedade. As coalizões de mulheres têm oferecido oportunidades de empoderamento político, enquanto os caminhos convencionais, tais como os partidos políticos, têm se mantido inibidores (ABDULLAH, 2010).

No Egito, o sistema de cotas em vigor em 2010 tornou impossível uma mulher ser eleita por meio de um verdadeiro eleitorado. As mulheres eleitas tiveram de se apoiar, em grande parte, no partido governista para contrabalançar esta deficiência. Isto fortaleceu o sistema clientelista e as desigualdades entre as candidatas consideradas “mulheres das cotas” e outros candidatos eleitos. Em Bangladesh, no entanto, onde houve mudanças no sistema de cotas do governo local, passando de indicação para eleição direta, muitas mulheres conseguiram combater os ataques patriarcais a sua legitimidade enquanto atores políticos, fazendo referência às pessoas que delegaram a elas o poder de representação como conselheiras (Caixa 8).

Por certo, é necessário desenvolver-se mais pesquisas sobre como gênero influencia ou não a forma pela qual homens e mulheres se engajam na articulação de eleitorados; Como classe, condição financeira, filiação política e formas de inserção na comunidade – e a constelação de tudo isto em contextos diferentes – influenciam os tipos de eleitorados que

são constituídos? Até que ponto diferentes tipos de cotas inibem ou encorajam a constituição de eleitorados como o caminho para o poder?



Mulheres do Conselho Municipal em Bangladesh no Workshop do Pathways Sul Asiático
Foto: Tessa Lewin

Caixa 8 - Bangladesh: o poder das mulheres conselheiras

A reforma do governo local de Bangladesh, de 1997, introduziu eleições diretas para as cadeiras reservadas para mulheres. Isto substituiu o sistema anterior de nomeações, permitindo, por conseguinte, que as mulheres fossem eleitas e se tornassem lideranças políticas. Esta mudança permitiu que as mulheres tivessem uma ligação direta com seus eleitorados, ajudando a aumentar a sua legitimidade como

representantes. Apesar de obstáculos, pesquisa conduzida pela equipe do Grupo do Pathways do Sul da Ásia, vinculado ao *BRAC Development Institute* da Universidade de BRAC, revelou que as reformas contribuíram, ainda que parcialmente, para colocar as mulheres em pé de igualdade.

A equipe de pesquisadoras do Pathways entrevistou mais de 600 mulheres conselheiras, em 13 distritos, no nível dos Conselhos da União – *Union Parishad (UP)* –, realizando, posteriormente, grupos focais e entrevistas aprofundadas com conselheiros e coordenadores, homens e mulheres. As mulheres conselheiras relataram uma alta taxa de engajamento com a implementação de projetos de desenvolvimento e envolvimento na resolução de disputas locais. Cerca de 78% das mulheres pesquisadas já haviam participado em discussões sobre orçamento, enquanto 52% haviam sugerido mudanças nas propostas. Isto não significa dizer que as mulheres conselheiras agora têm uma voz mais eficaz, mas, efetivamente, sentem-se mais seguras ao expressarem suas opiniões devido às eleições diretas.

O fato de que as mulheres conselheiras agora são eleitas diretamente tornou-as mais assertivas ao defenderem seus direitos e demandarem maior responsabilidade em vários fóruns políticos, tais como as reuniões das associações das UPs. Como apontou uma mulher membro de uma UP:

“Ah, na *parishad* eles dizem, ‘Por que uma mulher pobre tem uma voz tão alta? Quem é ela?’ e eu lembro a eles que eu fui eleita diretamente pelo povo de três comarcas. Eu estou aqui para representar suas opiniões. Eu tenho tanto direito a voz como os outros têm”. (Entrevista, membro da UP 2, Oficina de Histórias Digitais do Pathways, 20 de Novembro de 2009) (NAZNEEN; TASNEEM, 2010).

Recomendação Número Seis

A trajetória política das mulheres deve ser vista como um processo e não como um momento que começa e termina com um projeto ou ciclo eleitoral. Conceitos e formas de apoio, voltados para o empoderamento político das mulheres, precisam ser melhor adaptados às redes de apoio e de influência das mulheres em questão e menos aos momentos pré-eleitorais ou a fórmulas internacionais.

Muitos programas que buscam empoderar as mulheres politicamente compartilham a mesma abordagem: a oferta de cursos de treinamento de curto prazo para mulheres sobre como se tornarem boas lideranças e fazerem boas campanhas eleitorais. Esta perspectiva reducionista de capacitação demonstra uma conceituação um tanto frágil de como as mulheres se engajam politicamente e das razões que estão por trás de sua participação desigual na política. Em termos conceituais, esta perspectiva sugere que as mulheres ascendem ao poder, exclusivamente, devido a suas capacidades individuais, ao passo que a falta do necessário *know-how* impede seu avanço no engajamento político. A pesquisa desenvolvida por Islah Jad sobre mulheres que se autoindicam como membros dos conselhos, nos Territórios Ocupados da Palestina, mostra que as famílias têm um papel central em prover estas mulheres candidatas com o apoio moral e logístico. Elas também oferecem apoio para elas se mobilizarem e se organizarem. Na maioria dos casos, as “famílias servem como meio principal para a entrada das mulheres em cargos públicos,” conclui Jad. Mas as famílias não aparecem nunca em nenhum dos programas de capacitação. Isto sugere que, ao invés de centrar esforços, estrita ou exclusivamente, em oferecer treinamento para mulheres, individualmente, o apoio de capacitação deveria adotar uma abordagem mais relacional ao engajamento político de mulheres. Formuladores de políticas e coordenadores de programas deveriam levar em consideração a necessidade de fortalecer as redes de agentes nas quais as mulheres estão inseridas.

Da mesma forma, há uma necessidade emergente de abordagens não convencionais para melhorar a capacitação. É preciso formular abordagens sensíveis aos contextos específicos e que reconheçam estratégias, tanto individuais quanto coletivas, de engajamento (por exemplo, desvendando formas apropriadas, quando relevante, de

integração de homens como parceiros nos programas de liderança feminina). Este tipo de abordagem pode se voltar para as pessoas que estão considerando se candidatar, mas podem também se voltar para lideranças chave na comunidade que, caso se juntem a uma coalizão, podem ter um papel importante na criação de um ambiente propício a desafios às hierarquias de gênero.

Muitos dos programas de capacitação investigados nas pesquisas do Pathways mostraram que a ênfase é colocada na fase imediatamente anterior às eleições parlamentares. Por certo, trata-se de um momento muito importante nas trajetórias políticas das mulheres, mas outras fases também merecem maior apoio. Uma vez eleitas, as mulheres precisam de apoio para se engajarem devidamente na política institucional das legislaturas para as quais foram eleitas bem como para aprenderem como usar seu ativismo com eficácia na construção de alianças e combate aos oponentes. No entanto, em muitos casos, depois de eleitas, as mulheres são vistas como tendo chegado ao seu destino e são excluídas dos programas de capacitação. Remanejar os programas de capacitação para se tornarem processos de aprendizado de longa duração, ao invés de continuarem como uma série de oportunidades de treinamento muito curta, se adequaria muito mais à realidade das trajetórias políticas das mulheres.

Os achados das pesquisas do Pathways são corroborados por uma recente avaliação do trabalho da União Parlamentar Internacional uma das principais fontes de apoio técnico para mulheres na política. Esta avaliação concluiu que:

Embora algumas atividades de gênero da IPU tenham sido desenvolvidas como parte de uma estratégia de longo prazo (como em Burundi e em Ruanda), observamos que muito dos programas de gênero consistem em eventos pontuais ou em intervenções de curto prazo. A Equipe de Avaliação de Gênero entende que eventos pontuais podem ser de grande valia, especialmente quando responder a uma necessidade específica, mas, em geral, acreditamos que o trabalho do IPU poderia se tornar muito mais eficaz se embutido em uma perspectiva de longo prazo ... (IPU, 2010, p. 12-13).

Recomendação Número Sete

Torna-se necessário mudar o enfoque atual das políticas, voltado que é quase tão somente para a eleição de mulheres ao parlamento, de sorte a oferecer às mulheres

mais oportunidades de capacitação para a atuação política e, em última instância, para a liderança feminina.

A atual ênfase das políticas no aumento do número de mulheres nos parlamentos e conselhos locais pode ter levado, inadvertidamente, ao estreitamento do leque de possibilidades de apoio ao engajamento político das mulheres. Há muitos espaços e contextos para se apoiar o potencial ainda não explorado das mulheres de assumirem posições de liderança. Enquanto o interesse recente em apoiar as lideranças femininas nos partidos políticos é saudável, existem muitos outros espaços que oferecem junções críticas para as mulheres assumirem a liderança. Dentre eles, incluem-se organizações não governamentais, clubes e centros comunitários, universidades e outras escolas assim como instâncias no mundo do trabalho. Em Gana (Caixa 9), as narrativas das mulheres sobre como se tornaram conselheiras no governo local sugere que elas sentem que entraram na política por acidente. Apesar de terem experiência de anos como lideranças em suas respectivas comunidades, estas mulheres conselheiras não percebiam que estavam atuando politicamente.

Caixa 9 – Mulheres em Gana: lideranças políticas inesperadas

Em Gana, o *Pathways of Women's Empowerment* organizou um diálogo de três dias com algumas mulheres sobre suas experiências de campanha nas eleições eleitorais distritais de 2006. Incluíram-se aí mulheres que concorreram, mas perderam as eleições, mulheres eleitas e mulheres que foram nomeadas. As histórias de vida destas mulheres trouxeram à tona, em muitos casos, a entrada na política como algo não planejado, vez que elas não se consideravam lideranças políticas. As mulheres construíram seus eleitorados não intencionalmente, enquanto serviam suas comunidades como enfermeiras, professoras e técnicas de ONGs, ou então por conquistarem um “capital social” substantivo como pessoas que ajudavam os necessitados. É neste microcosmo de uma dinâmica política mais ampla que as mulheres, muitas vezes por costume, aprenderam como se engajar politicamente, de uma forma eficaz e convincente. Isto lhes ofereceu as oportunidades orgânicas para um aprendizado político sobre como assumir posições de liderança (Takyiwaa Manuh falando na Oficina de Trilhas do Poder Político, Cairo, Dezembro de 2010).

Apoio no sentido de relevar as oportunidades de aprendizado político pode ampliar a base de mulheres que têm oportunidades de assumir liderança e conquistar eleitorados. Direcionar apoio para o nível do aprendizado político pode estar um tanto longe de se concorrer a cadeiras no parlamento ou nos conselhos municipais, no entanto, permite que formuladores de políticas e planejadores trabalhem com um espectro mais amplo e mais diversificado de mulheres engajadas politicamente. Isto também responde mais de perto a uma realidade em que ganhar assento em uma legislatura é apenas mais um passo ao longo da trajetória de empoderamento político das mulheres. Em todos os contextos, existem outras possibilidades e oportunidades de assunção de liderança política, que poderá ter um potencial transformador para estas mulheres e, em um plano mais amplo, para as configurações sociais e políticas da sociedade como um todo.

As recomendações aqui apresentadas não se constituem como receita para o empoderamento político das mulheres. Tentativas anteriores de se instituir uma abordagem tipo “fôrma” na transferência de boas práticas de um país para o outro tiveram sucesso limitado, deram em retrocesso, ou pior, foram instrumentalizadas por regimes autoritários para fortalecer sua base de poder. As mensagens aqui contidas apontam, primeiro, para a necessidade de se complementar qualquer lei de cota com outras intervenções que assegurem, em substância e resultados, um impacto social transformador positivo. Em segundo lugar, é importante adotar uma perspectiva de cabeça para baixo, no tocante ao empoderamento político das mulheres, que examine a dinâmica das suas trajetórias e lutas e não comece, tampouco termine, na sua eleição para postos políticos.

Referências

ABBAS, S. The sudanese women’s movement and the mobilisation for the 2008 legislative quota and its aftermath. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 5, p. 62-71. 100–108, 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/idsb.2010.41.issue-5/issuetoc>>.

ABDULLAH, H. Forging ahead without an affirmative action policy: female politicians in Sierra Leone’s post-war election process. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 5, p. 62-71, 2010.

ARAÚJO, C. The limits of women’s quotas in Brazil. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 5, p. 17-24, 2010.

BALLINGTON, J. Implementing affirmative action: global trends. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 5, p. 11-16, 2010.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE – IDEA; STOCKHOLM UNIVERSITY; INTER-PARLIAMENTARY UNION – IPU. *Global Database of Electoral Quotas for Women*, 2010. Disponível em: <www.quotaproject.org>.

INTER-PARLIAMENTARY UNION – IPU. *Review of Inter-Parliamentary Union's Gender Programme 'Promoting Gender Equality in Politics'*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2010.

INTER-PARLIAMENTARY UNION – IPU. *Women in National Parliaments*. 30 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

KANTENGWA, J. The will to political power: rwandan women in leadership. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 5, p. 72-80, 2010.

KHATTAK, S. Women in local government: the Pakistan Experience. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 5, p. 52-61, 2010.

KROOK, M. Quota Laws for Women in Politics: implications for feminist practice. *Social Politics*, v. 15, n. 3, p. 345-368, 2008. Disponível em: <<http://sp.oxfordjournals.org/content/15/3/345.abstract>>.

LINDBERG, S. Women's empowerment and democratization: the effects of electoral systems, participation, and experience in Africa. *Studies in Comparative International Development*, v. 39, n. 1, p. 28-53, 2004.

NAZNEEN, S.; TASNEEM, S. A silver lining? women in reserved seats in local government in Bangladesh. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 5, p. 35-42, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UN Millennium Project*, 2006. Disponível em: <www.unmillenniumproject.org>.

SAGOT, M. Does the political participation of women matter? democratic representation, affirmative action and quotas in Costa Rica. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 5, p. 25-34, 2010.

SHARMA, D.; SUDARSHAN, R. Towards a politics of collective empowerment: learning from Hill Women in Rural Uttarakhand, India. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 5, p. 43-51, 2010.

TADROS, M.; JAD, I. (Ed.). *Negotiating Women's Pathways of Political Power*. London: Zed Books, no prelo.