

DANDO SUPORTE ÀS TRILHAS DO EMPODERAMENTO DE MULHERES: UM BREVE GUIA PARA AGÊNCIAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO¹

Rosalind Eyben²

Resumo

A maior parte das organizações internacionais de desenvolvimento define a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres como uns de seus principais objetivos. Mas o que empoderamento significa e qual a melhor maneira de apoiá-lo permanecem como temas ainda em debate. Este trabalho traz subsídios para este debate com dados empíricos de um programa de cinco anos de pesquisas internacionais. Pesquisadoras do Pathways trabalhando na África Ocidental, Sul da Ásia, Oriente Médio, América Latina e Reino Unido usaram métodos quantitativos, trabalho de campo etnográfico, pesquisa-ação participativa, histórias de vida, a técnica de contar histórias bem como filmagens para desvendar como o empoderamento acontece.

Palavras-chave: Empoderamento. Opressão de gênero. Agências de desenvolvimento.

Abstract

Most international development organisations include women's empowerment and gender equality as a key objective. But what empowerment means and how best to support it remains a matter of debate. This brief informs that debate with empirical evidence from a five-year international research programme.¹ Pathways researchers from West Africa, South Asia, the Middle East, Latin America and the UK² used quantitative surveys, ethnographic fieldwork, participatory action research, life-histories, storytelling and film-making to discover how empowerment happens.

Keywords: Empowerment. Gender oppression. Development organisations.

¹ Título original: Supporting Pathways of Women's Empowerment: a brief guide for international development. Pathways Policy paper, October 2011, Brighton: Pathways of Women's Empowerment RPC (Consórcio do Programa de Pesquisas Trilhas do Empoderamento de Mulheres). Tradução do original em inglês de Cecilia M. B. Sardenberg.

² Pesquisadora do Instituto de Estudos de Desenvolvimento da University Sussex, desde 2002, foi conselheira-chefe do Departamento de Desenvolvimento Social do Reino Unido (DFID), entre 1992 e 2000, e diretora do DFID na Bolívia, no período de 2000 a 2002. Integra a coordenação internacional do Consórcio Pathways of Women's Empowerment. É autora de vários livros sobre justiça social, desenvolvimento, gênero e participação política.

INTRODUÇÃO

A maior parte das organizações internacionais de desenvolvimento define a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres como uns de seus principais objetivos. Mas o que empoderamento significa e qual a melhor maneira de apoiá-lo permanecem como temas ainda em debate. Este trabalho traz subsídios para este debate com dados empíricos de um programa de cinco anos de pesquisas internacionais.³ Pesquisadoras do Pathways, trabalhando na África Ocidental, Sul da Ásia, Oriente Médio, América Latina e Reino Unido⁴, usaram métodos quantitativos, trabalho de campo etnográfico, pesquisa-ação participativa, histórias de vida, a técnica de contar histórias bem como filmagens, para desvendar como o empoderamento acontece.⁵

Fora um ou outro projeto, a pesquisa não foi dirigida para a investigação de atividades de desenvolvimento internacional, contudo, os resultados do Pathways trazem implicações importantes para a prática do desenvolvimento em relação a:

- Facilitação de mudanças geradas localmente para a política econômica
- Apoio ao poder das articulações de mulheres
- Monitoramento da implementação de políticas
- Planejamento para efeitos multiplicadores do empoderamento

³ Este trabalho foi elaborado por Rosalind Eyben com contribuições de Andrea Cornwall e Cathy Shutt. Embora reconhecendo também, com gratidão, os pertinentes comentários de Teresa Durand, Liz Fajber, Clare Ferguson, Charlotte Heath e Joanne Sandler à primeira versão, toda a responsabilidade por seu conteúdo é da autora.

⁴ O Consórcio do *Pathways of Women's Empowerment* (Trilhas do Empoderamento de Mulheres), financiado pelo Departamento pelo Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Ministérios de Relações Internacionais da Noruega e Suécia e o UNIFEM (agora, ONU Mulheres), coordenou e apoiou cerca de 60 pesquisadoras, entre 2006-2011, trabalhando em questões sobre empoderamento econômico, legal e político, sexualidade e direitos reprodutivos, articulação de movimentos e direitos das mulheres em Gana, Serra Leoa, Egito, Palestina, Sudão, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Afeganistão, Bangladesh, Índia e Paquistão. O Consórcio é coordenado pelo *Institute of Development Studies* (Instituto de Estudos do Desenvolvimento), Reino Unido, sendo administrado, coletivamente, por quatro centros regionais: Instituto de Desenvolvimento BRAC, Universidade BRAC, Daca, Bangladesh, Universidade de Gana, Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM), Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil, Centro de Pesquisa Social, American University, Cairo, Egito. O Pathways também trabalhou a arena de políticas globais como um espaço para pesquisas, tendo a participação de pessoal das agências de ajuda internacional como sujeitos da pesquisa e colaboradoras nas oficinas.

⁵ Uma apresentação e análise mais detalhadas dos resultados do Pathways (2006-2011) estão disponíveis na Research Synthesis Report: www.pathwaysofempowerment.org

- Uso da Imaginação: trabalhar com cultura popular e mídia
- Garantia de apoio monetário para o empoderamento de mulheres.

O que é empoderamento e como acontece?

Empoderamento tem múltiplos significados relacionados a poder, participação, capacidade, autonomia, escolha e liberdade. As pesquisadoras do Pathways descobriram que a presença e a importância destes significados variam bastante entre diferentes atores e contextos (SARDENBERG, 2010; NAZNEEN et al., 2010; KUTTAB, 2010; ABDULLAH; FOFANA-IBRAHIM, 2010; ANYIDOHO; MANUH, 2010), mas que dignidade, autoestima e respeito são altamente valorizados pelas próprias mulheres.

Pesquisas utilizando análise de textos e entrevistas revelaram que o pessoal das agências internacionais de desenvolvimento também varia bastante na maneira como entende empoderamento (EYBEN; NAPIER-MOORE, 2009). Com base nesta análise, pesquisadoras do Pathways (EYBEN; KABEER; CORNWALL, 2008) propuseram uma definição de empoderamento, adaptada para o presente artigo, que pode ser usada por organizações internacionais de desenvolvimento (Caixa 1).

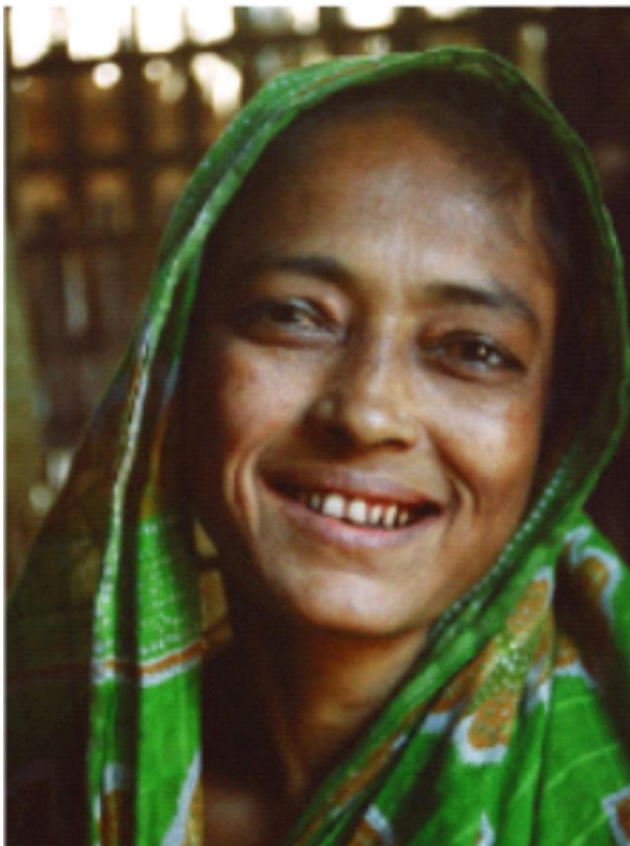


Imagem de mulher em um concurso de fotografias em Bangladesh
Foto: Badran Nahar Ruba

Caixa 1 – Uma definição útil que incorpora poder

O empoderamento de mulheres acontece quando indivíduos e grupos organizados conseguem imaginar seu mundo de modo diferente e realizar tal visão mudando as relações de poder que os relegaram à pobreza, restringiram sua voz e os privaram de autonomia.

A utilidade dessa definição está no reconhecimento, tanto do agenciamento, quanto da estruturação de relações de poder como fatores que podem inibir ou incentivar o exercício da autonomia e a capacidade de escolha. A incorporação de poder em “empoderamento” enfatiza a necessidade de uma abordagem da economia política para apoiar o empoderamento de mulheres. Ao mesmo tempo, ainda que seja um conceito útil para a prática do desenvolvimento, agências doadoras devem ter cuidado quando falarem de empoderamento, pois, em muitas línguas, não existe uma tradução direta e utilizar o termo original em inglês leva a tratá-lo com alguma suspeita, como uma palavra importada associada a agendas estrangeiras (KUTTAB, 2010; SARDENBERG, 2010).

Embora seja também necessário cuidar quanto à forma em que qualificamos empoderamento – para evitar reduzirmos instrumentos abstratos de pensamento em realidades concretas – por propósitos de planejamento e desenho, é útil distinguirmos entre empoderamento “social”, “político” e “econômico”. Isto nos ajuda a apreciar o potencial para que essas diferentes dimensões do empoderamento se reforcem mutuamente.

Figura 2 – As diferentes dimensões de empoderamento se reforçam mutuamente



Caixa 2 – Falando de Empoderamento em Árabe Popular

Um número crescente de estudiosas e ativistas políticas de língua árabe tem publicado artigos, participado em conferências e influenciado agências doadoras e círculos de desenvolvimento na questão do empoderamento de mulheres. No entanto, seu idioma de trabalho é o inglês. A implicação prática é que a comunicação se volta para aqueles de fora ao invés dos de dentro do mundo árabe. O projeto “Falando de Empoderamento no Árabe Popular” organizou oficinas no Sudão, Egito e Palestina para permitir que, tanto as pessoas que falam inglês quanto as demais, pudessem usar a linguagem do empoderamento, sem sentir que estavam servindo à agenda alheia (SHOLKAMY, 2009).

- *Empoderamento Social* diz respeito a mudanças na sociedade, de sorte que a posição ocupada pelas mulheres seja respeitada e reconhecida nos termos que elas desejarem, não naqueles ditados por outros. Um sentido de autonomia e autoestima é fundamental, para podermos fazer escolhas de forma independente – sobre relacionamentos sexuais, casamento e ter ou não filhos. Valorizar e respeitar as mulheres é vital, para que elas possam participar na política, demandar um pagamento justo por seu trabalho e ter acesso a serviços públicos tais como saúde e educação.

- *Empoderamento econômico* tem a ver com a capacidade das mulheres de contribuir para as – e se beneficiar das – atividades econômicas em termos que reconheçam o valor da sua contribuição, respeitem sua dignidade e tornem possível para elas negociar uma distribuição justa dos retornos.

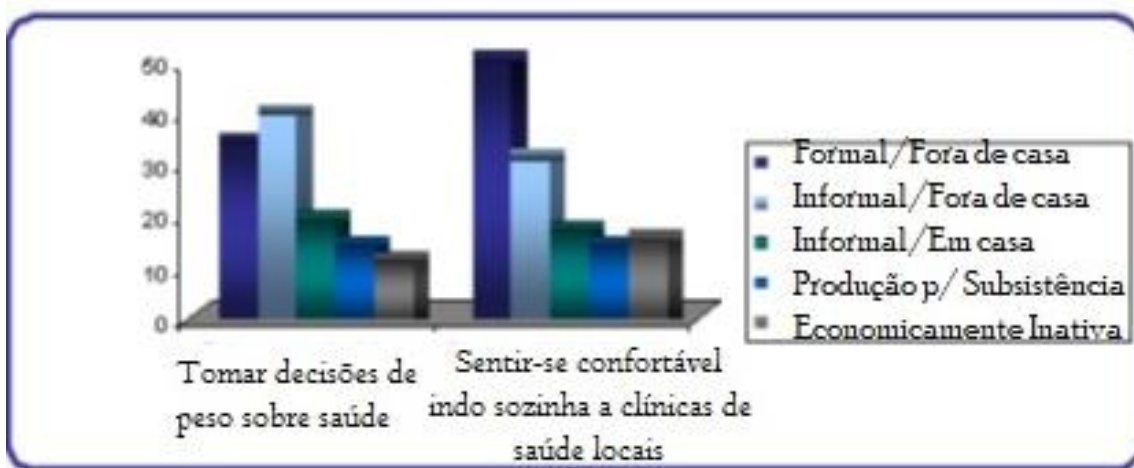
Caixa 3 – Empoderamento Social, Econômico e Político se reforçam mutuamente para Trabalhadoras Domésticas no Brasil

A maioria dos trabalhadores domésticos no Brasil é composta de mulheres e negras. Mulheres das camadas médias e alta empregam estas trabalhadoras para que possam, por sua vez, seguir suas carreiras e fugir da “armadilha” do trabalho reprodutivo. No entanto, frequentemente, elas não valorizam o trabalho doméstico como uma ocupação e não respeitam a lei em termos do pagamento de salários e horários de trabalho. Nestas encruzilhadas nas quais gênero, raça e classe social se intersectam, as trabalhadoras domésticas enfrentam uma luta para superar a multiplicidade de obstáculos e descobrir as trilhas de empoderamento. Pesquisas realizadas por meio de grupos focais, entrevistas e oficinas revelaram que a ação coletiva, por meio da Federação Nacional de Trabalhadores Domésticos no Brasil (FENATRAD), tem, de fato, trazido mudanças que melhoraram suas condições de trabalho, incluindo-se férias remuneradas, licença maternidade e aposentadorias (GONÇALVES, 2011).

• *Empoderamento político* se refere a equidade na representação, em instituições políticas e a voz destacada dos que têm menos voz, de sorte que as mulheres possam participar das tomadas de decisão que afetarão suas vidas e as vidas de outras pessoas semelhantes a elas. Elas devem poder *falar sobre* bem como *falar por elas próprias*, conquistando o direito de se engajarem no processo democrático.

Bangladesh nos oferece um bom exemplo de como diferentes dimensões do empoderamento se reforçam mutuamente. O país experimentou uma das quedas mais rápidas da taxa de fecundidade feminina de que se tem registro; erradicou as desigualdades de gênero, em termos de educação primária, e as reduziu, no nível secundário; e tem diminuído as taxas de mortalidade infantil abaixo dos cinco anos bem como as taxas de mortalidade materna. A explicação para estes resultados notáveis está nas políticas governamentais, em uma sociedade civil extremamente ativa, incluindo-se, aí, organizações pelos direitos das mulheres, bem como em uma – admitidamente frágil, mas, assim mesmo – democracia em funcionamento com um grande número de mulheres entrando na política no âmbito local e para além dele. Isto se combina às oportunidades para muito mais mulheres se engajarem em formas de trabalho que oferecem uma renda regular e relativamente independente, o que tem resultado no investimento na sua própria saúde e educação assim como na dos seus filhos, tal qual evidenciado no gráfico abaixo (Figura 2). Essa foi uma das revelações de uma pesquisa quantitativa de larga escala desenvolvida por pesquisadoras do Pathways (KABEER et al., 2011).

Figura 2 – A correlação entre tipos de trabalho e as escolhas sobre saúde em Bangladesh



O empoderamento pode ser a consequência de fatores múltiplos, sendo um deles a exposição a realidades distintas. Pesquisas utilizando discussões em grupos focais, entrevistas realizadas em casa e observação participante com mulheres assistindo televisão em Bangladesh, revelaram que elas escolhem, julgam e descartam o que veem na TV em relação às possibilidades em suas próprias vidas. Modelos de vida na TV oferecem para as audiências a esperança de uma realidade alternativa. Assistir TV também oferece às mulheres os momentos de lazer que seu cotidiano de outra feita lhes nega, o tempo para pensar e sonhar que pode ser vital para seu empoderamento (PRIYADARSHINI; RAHIM, 2010). Portanto, intervenções deliberadas por meio de políticas podem ser mais um elemento ou, como nesse caso, estarem totalmente ausentes do processo de empoderamento. Mesmo quando determinadas políticas propiciam empoderamento, sua eficácia em um contexto não se transfere necessariamente para um outro tempo ou lugar (Caixa 4).

Caixa 4 – Educação: uma trilha de empoderamento de mulheres na Gana

A educação de mulheres e meninas é comumente vista como uma das trilhas mais importantes do empoderamento. Uma pesquisa quantitativa, com mais de 600 mulheres de três gerações diferentes, em Gana, testou a proposição de que níveis mais altos de educação formal estão associados com mais indicadores de empoderamento. Enquanto isso é verdade no caso das mulheres mais velhas, o mesmo não acontece em relação às mais jovens, que estão encontrando dificuldades maiores do que suas mães para assegurarem empregos decentes no setor formal da economia. Mulheres mais educadas competem por menos oportunidades, deixando as mulheres mais jovens com menos controle sobre suas vidas do que desfrutaram mulheres educadas de uma geração anterior (DARKWAH, 2010).

Mesmo quando políticas eficazes são específicas a um dado contexto, pode ser útil aprender com o que funcionou em outro lugar, contanto que essas ideias de foram sejam imbricadas em suas próprias realidades locais. O Pathways demonstrou como isso pode ser obtido, por meio de um projeto piloto de pesquisa-ação para um programa de transferência condicional de renda (Caixa 10), que incorporou lições de experiências da América Latina (SHOLKAMY, 2010).

O que podem fazer as agências de desenvolvimento?

O apoio de agências doadoras para políticas governamentais e financiamento direto de programas e projetos, por si só, não empoderam mulheres – mas pode criar as condições propícias e apoiar seus próprios esforços nesse sentido.

As agências podem melhorar suas práticas – e evitar minar processos de empoderamento gerados localmente – seguindo as seis recomendações seguintes:

- Facilitar mudanças na economia política geradas localmente
- Dar suporte ao poder da articulação e mobilização das mulheres
- Promover a implementação de políticas
- Planejar para se ter efeitos multiplicadores do empoderamento
- Ir além das zonas de conforto: responder às demandas das mulheres
- Proteger o valor do dinheiro em apoio ao empoderamento de mulheres

Caixa 5 – Mudando as Relações de Poder em Bangladesh

Saptagram é uma organização de mulheres rurais sem terra em Bangladesh, cuja estratégia principal para trazer mudanças sociais positivas é incentivar a conscientização de mulheres e suas capacidades. As mulheres se beneficiam materialmente com seu envolvimento com Saptagram, aprendendo sobre o meio ambiente, planejamento familiar e saúde infantil. Mais importante, esta tem sido uma oportunidade para que elas desenvolvam relações de solidariedade e apoio mútuo baseadas na troca de experiências de opressão de gênero e classe. Elas têm se alimentado do poder dessa solidariedade para confrontar as estruturas não equânimes das relações de poder em suas comunidades. Elas têm usado dessa solidariedade para demandar uma distribuição mais justa dos serviços do governo, bem como para chamar atenção para a violência doméstica (KABEER; HUQ, 2010).

Primeira Recomendação

Facilitar mudanças na economia política geradas localmente

O incentivo por parte de agências internacionais tende a ser mais eficaz quando direcionado a processos de origem local já deslanchados. Processos de empoderamento incentivados por agências doadoras têm maior chance de sucesso quando as mulheres

confrontam grandes desafios, são motivadas a visualizar ou iniciar mudanças e quando surgem oportunidades políticas. Dessa forma, respeitar o conhecimento, experiência e perspectivas das pessoas de um dado país ou região deve ser um componente central de análises costumarias ou mais aprofundadas da economia política das desigualdades de gênero. Tal análise pode mostrar onde processos de empoderamento estão em andamento e identificar se, quando e como assumir um papel de apoio.

Um boa análise de economia política não é só sobre instituições formais de governança, mas vai além da fachada para entender como estruturas de poder informais, menos visíveis, podem bloquear ou promover mudanças.

Caixa 6 – Cotas e Representação Política de Mulheres na América Latina

O uso de sistemas de cotas para aumentar a representação política das mulheres e avançar nas trilhas do seu empoderamento político está crescendo pelo mundo todo, sendo crucial um apoio continuado para intervenções nesse sentido. Mas muitos outros fatores para além da introdução das cotas influenciam como o poder é mediado. Cotas não são um indicador adequado. Uma análise com base em dados quantitativos sobre tal questão na América Latina revelou que uma vez eleitas, as mulheres parlamentares se veem confrontando estruturas políticas patriarcais que limitam sua atividade política. Não existe também nenhuma garantia de que mulheres parlamentares terão uma atuação a favor dos direitos das mulheres. Isso ressalta a necessidade de um movimento feminista forte, com apoio vindo das bases (ALCANTARA COSTA, 2010).

O empoderamento de mulheres por meio de organizações de base e participação popular é um dos passos mais importantes para mudanças nas históricas relações de desigualdade e exclusão. É necessário apoiar essas organizações para que possam capacitar as participantes com conhecimento, habilidades e oportunidades para que possam aprender a se engajar, passo a passo, em projetos políticos de âmbito nacional. Ao mesmo tempo, formuladores de políticas talvez precisem de apoio para facilitar a participação política feminina, por exemplo, por meio de legislação que garanta às mulheres e as organizações que elas representam o direito de ocupar um lugar à mesa.

Finalmente, agências de desenvolvimento internacionais têm maior eficácia no incentivo a processos de empoderamento de iniciativa local, quando seu pessoal aprende a

refletir mais sobre seu próprio poder e se tornam capazes de mapear como o poder opera no interior do sistema de desenvolvimento internacional (RAO, no prelo).

Segunda Recomendação

Dar suporte ao poder da articulação e mobilização das mulheres

A articulação e mobilização de mulheres são fundamentais para se assegurar políticas públicas e práticas do setor privado que façam a diferença na vida das mulheres. Sem um ambiente que apoie e crie as condições para o empoderamento, é difícil para agências de desenvolvimento atingir seus objetivos referentes a políticas setoriais. A ação coletiva de mulheres pode pressionar por mudanças e responsabilizar as respectivas autoridades pela implementação das leis e políticas existentes. A ação coletiva é especialmente importante para mulheres que vivenciam outras formas de discriminação além das de gênero, por exemplo, devido a sua situação de pobreza, orientação sexual, deficiência, religião ou raça.

A pesquisa do Pathways em Gana revelou que a articulação bem sucedida de mulheres não acontece da noite para o dia. O retorno a um sistema político multipartidário ajudou o desenvolvimento de organizações de mulheres. De 2000 em diante, um padrão de mobilização em torno de determinadas questões, tais como, violência contra mulheres, participação política de mulheres e direitos legais femininos, tornou-se nitidamente estabelecido ao lado de uma presença mais forte da defesa dos direitos das mulheres no cenário nacional. Esse período também foi marcado por campanhas de destaque, como a pela passagem de legislação contra a violência doméstica e a formulação de uma manifesto nacional de mulheres (APUSIGAH et al., 2011).

A mesma pesquisa identificou a importância de financiamento externo no apoio a essas ações coletivas. Contudo, observou-se que financiamentos de curto-prazo e instáveis, direcionados a projetos, ao invés de financiamentos institucionais, de uma agregação de agências financiadoras – com uma diminuição de relações diretas -, bem como a ênfase crescente na competição entre diferentes organizações por financiamentos cada vez mais escassos, prejudicam a garantia de bons resultados no processo de transformações sociais.

A organização eficaz de mulheres pode também empoderar mulheres trabalhadoras em um economia global cada vez mais comercializada. Cadeias globais têm provido as mulheres com uma saída do trabalho familiar não remunerado e com o acesso a uma renda independente. Mas mesmo com cadeias de produção globais, o caminho a ser percorrido ainda é muito longo para as mulheres conquistarem direitos iguais enquanto trabalhadoras. Pesquisas do Pathways desenvolveram estudos de caso qualitativos sobre organizações de mulheres – apoiadas por grandes ONGs internacionais – que representavam, respectivamente, trabalhadores da indústria de vestimentas e catadores de frutas, e que dialogavam de forma bem sucedida com o setor corporativo global. O estudo revelou que, dada a dinâmica mutante de gênero das redes de produção global, estratégias inovadoras se tornam possíveis, podendo-se também encontrar aberturas para elevar as vozes das mulheres nos corredores do poder corporativo (BARRIENTOS, 2009).

Caixa 7 – Melhorando a qualidade do apoio às organizações pelos direitos das mulheres (Women’s Rights Organizations -WROs)

Especialistas de gênero que trabalham nos escritórios centrais de agências de desenvolvimento – e que foram entrevistadas na pesquisa do Pathways sobre os efeitos de financiamento externo para as organizações de direitos das mulheres (WROs) – gostariam que suas agências melhorassem a qualidade do seu apoio da seguinte maneira:

- Permitindo que as WROs se apoderem da agenda proposta;
- Oferecendo financiamento de médio a longo prazo, inclusive apoio institucional;
- Permanecendo em contato direto com as WROs para garantir que aquelas recebendo seu apoio fossem “bem ancoradas e representadas”;
- Procurando entender o contexto político do trabalho das organizações;
- Investindo mais tempo na gestão do relacionamento com as WROs, porque isso é o mais importante;
- Conseguindo articular melhor a ideia de direitos das mulheres como uma teoria de mudança;
- Usando as WROs como uma fonte de conhecimento para o diálogo político (MUKHOPADHYAY et al., 2011).

Caixa 8 – Senhoras Agentes de Saúde no Paquistão

O Programa de Senhoras Agentes de Saúde é uma das maiores iniciativas do setor público no oferecimento de cuidados para a saúde reprodutiva de mulheres. O Programa emprega cerca de 100,000 mulheres como agentes comunitárias de saúde. Essas agentes oferecem informação, serviços básicos e acesso a serviços mais especializados. Graças ao Programa, as mulheres são mais visíveis e têm maior mobilidade dentro das comunidades. Elas recebem treinamento, têm bons conhecimentos e ganham respeito. Elas também geram renda própria, o que desafia as desigualdades de gênero na família e na comunidade. Anúncios de apoio ao programa veiculados na televisão pelo governo tiveram um papel crítico em garantir credibilidade às mulheres (KHAN, 2010).

Terceira Recomendação

Promovendo a implementação de políticas

Agências de desenvolvimento deveriam não apenas ajudar na formulação de políticas que facilitam o empoderamento, mas também garantir sua implementação. Isso inclui apoiar trabalhadoras nas linhas de frente, promovendo o debate público e facilitando o monitoramento do desempenho. A pesquisa do Pathways com trabalhadoras nas linhas de frente, tal como as Senhoras Agentes de Saúde, têm um papel importante na criação de condições favoráveis ao empoderamento de mulheres. Suas próprias atitudes para com as pessoas atendidas são cruciais para se assegurar que os serviços sociais e de saúde se tornem um meio condutor, ao invés de um bloqueio, para as mulheres expandirem seus horizontes.

A promoção de debate público pode fortalecer a implementação de leis e políticas que afetem as mulheres. Na última década, uma nova legislação de família no Egito incluiu provisões legais para as mulheres darem entrada em processos de divórcio. Um estudo etnográfico conduzido pelo Pathways, envolvendo observação participante em varas de família, análise de registros de processos e entrevistas com as partes interessadas, revelou que a implementação dessas reformas não ocorre de maneira uniforme. Para que as novas leis de família surtam efeito, o estigma e a oposição associadas ao divórcio precisam ser

contrabalançadas por meio de um debate amplo sobre casamento e os direitos, papéis e responsabilidades de homens e mulheres nele (AL-SHARMANI, 2010).

A atuação organizada de mulheres tem uma importante parte a cumprir no monitoramento da implementação de leis e políticas afetando mulheres e, assim, em responsabilizar o estado – a exemplo das pesquisadoras do Pathways no Brasil que estão desenvolvendo uma pesquisa-ação para monitorar a aplicação da nova legislação sobre violência doméstica (SARDENBERG et al., 2010). A Caixa 9 oferece o exemplo de como organizações de mulheres procuraram monitorar a implementação do compromisso das Nações Unidas em envolver mulheres no processo de construção da paz.

Caixa 9 – Monitorando a implementação de abordagens para a construção da paz em Serra Leoa

As brutalidades e atrocidades a que foram sujeitas mulheres e crianças durante os onze anos de Guerra civil em Serra Leoa resultaram numa explosão de ativismo por parte de organizações de mulheres, demandando proteção e a promoção dos direitos das mulheres como parte das negociações pela paz e reconstrução pós-conflitos. As políticas e programas de consolidação da paz em Serra Leoa foram formuladas dentro dos esquemas e resoluções internacionais de construção da paz, tal qual a Resolução 1325. As pesquisas do Pathways revelaram que embora esses esquemas tenham pendor transformativo, sua aplicação em Serra Leoa tem sido desjuntada e cheia de lacunas. Organizações internacionais devem firmar seus compromissos mais sistematicamente, apoiando as organizações de mulheres no monitoramento e responsabilizando aqueles que foram comprometidos com a implementação do empoderamento de mulheres nos esquemas de consolidação da paz em contextos pós-conflitos (ABDULLAH et al., 2010).

Quarta Recomendação

Planejar para se ter efeitos multiplicadores do empoderamento

Todos os programas e serviços, incluindo o desenvolvimento de infraestruturas que têm o objetivo de ajudar as pessoas em situação de pobreza podem ser planejados para facilitar o empoderamento de mulheres e a provocar efeitos multiplicadores.

Atenção especial ao desenho do programa pode incentivar e fortalecer processos de empoderamento, fazendo uso da possibilidade de pontos de entrada múltiplos, de sorte que o apoio ao empoderamento em uma arena – econômica, social ou política – possa ter efeitos

positivos mais amplos. A falta de atenção a isso pode, no entanto, trazer efeitos desempoderadores adversos mesmo quando a intervenção tem o objetivo de ser empoderadora. O desenho de programas de transferência condicionais de renda e de microcrédito para mulheres é um exemplo disso.

Aumentar a possibilidade de se ter esses efeitos multiplicares depende de entendimento, enquanto as relações entre diferente tipos de empoderamento precisam ser otimizadas. Por exemplo, em um programa de transferência de renda em Malauí (avaliado por Stephen Devereux), pesquisadoras do Pathways observaram um caso de efeitos multiplicadores. O Dowa Emergency Cash Transfers (DECT) – Transferências Emergenciais de Renda de Dowa – implementado pela Concern Worldwide, em 2006/2007, terceirizou o programa para que o Banco Opportunity International de Malauí (OIBM) distribuísse as transferências de renda para as comunidades rurais de áreas atingidas pela seca por meio de um sistema bancário móvel. O estudo de Devereux revelou que as mulheres beneficiárias recebendo documentos de identidade para acessar seu dinheiro sentiram-se empoderadas pelo reconhecimento legal que esses documentos representavam. Em discussões de grupos focais, muitas mulheres afirmaram, com paixão, que antes do projeto era como se elas não existissem aos olhos do estado, mas agora tinham “papéis” e o governo nunca mais poderia ignorá-las (EYBEN et al., 2008).

Caixa 10 – Transferências Condicionais de Renda (TCRs) Transformativas no Egito

As TCRs oferecem a mães de crianças em idade escolar, vivendo em extrema pobreza, um subsídio em dinheiro condicionado à frequência escolar das crianças e visitas periódicas a postos de saúde. Podem também garantir às mulheres uma fonte de renda regular. Essas transferências não são necessariamente empoderadoras, a não ser que desenhadas para encorajar uma distribuição mais equitativa das responsabilidades domésticas e, ao mesmo tempo, não aumentar o peso do trabalho das mulheres com a perda da contribuição do trabalho das crianças, tampouco reforçar a divisão sexual do trabalho em que os homens não se envolvem com responsabilidades de cuidados com as crianças. Essas lições aprendidas com os programas de TCRs da América Latina foram consideradas no desenho de um projeto de pesquisa ação do Pathways no Egito, desenvolvido junto com o Ministério de Seguridade Social para implementar um programa piloto em Cairo, sensível a gênero, preparando com ele o lançamento de um programa de TCR para mais de 4000 unidades domésticas no Norte do Egito (MOLYNEUX, 2008; SHOLKAMY, no prelo).

Agências doadoras podem também introduzir efeitos multiplicadores negativos. Assim sendo, mudanças em políticas em áreas que não estão diretamente associadas com o empoderamento de mulheres devem ser avaliadas em termos de seu impacto negativo em potencial sobre as condições para empoderamento. A pesquisa do Pathways sobre a capacidade de Gana cumprir seus



Mona, uma mecânica em Ain el-Sira
Foto: Amanda Kerdahi Matt

compromissos pela igualdade de gênero verificou que, o enxugamento do funcionalismo público, a que se procedeu nos anos 1990 com o encorajamento de uma agência doadora, teve um impacto sério na capacidade do estado, exatamente quando se assinava os compromissos da Conferência das Mulheres da ONU em Beijing, uma conferência que havia sido financiada largamente por organizações internacionais de desenvolvimento (MANUH et al., no prelo).

Quinta Recomendação

Ir além das zonas de conforto: responder às demandas das mulheres

Organizações de desenvolvimento deveriam ser tanto mais responsivas quanto imaginativas no seu apoio ao desenvolvimento, respondendo de forma criativa às experiências vividas e às aspirações de mulheres e meninas.

Agências doadoras não gostam de falar sobre isso, mas esse assunto emerge repetidas vezes. A sexualidade é uma lente importante do empoderamento de mulheres sobre a qual agências doadoras precisam ter maior conhecimento e estar mais abertas ao seu uso, para chegarem a um melhor entendimento dos constrangimentos e oportunidades na vida das mulheres.

Em vários lugares, ideais sobre sexualidade vem mudando e dando às jovens mulheres maior capacidade para fazerem suas próprias escolhas, por exemplo, sobre com quem desejam manter um relacionamento. No entanto, em períodos de mudanças bruscas, a insegurança pode trazer um retrocesso em nome da “tradição” ou da “cultura”, na medida

em que o medo da insegurança e da falta de estabilidade é projetado nos corpos de cidadãos, particularmente, das mulheres.

Pesquisas do Pathways nas comunidades da Cisjordânia revelaram que, da mesma forma que os pontos de inspeção impostos aos palestinos por Israel têm restringido a mobilidade das jovens mulheres, dificultando sua frequência nas universidades e no trabalho, a crise política e de segurança mais ampla na Palestina criou um ambiente restritivo em que o pânico moral em torno de mulheres não casadas, casamentos “irregulares” e a transmissão de mensagens com conotação sexual, por meio de televisão via satélite e pelas tecnologias de telefones celulares, levaram também a um controle ainda maior sobre as jovens mulheres. Essas restrições se estenderam ao controle de informações sobre seu próprio corpo. Assim, ao discutirem o treinamento para jovens palestinas sobre democracia, oferecido por ONGs, as jovens mulheres reclamaram: “Realmente, estamos cansadas de sempre ouvir as mesmas coisas: oficinas de comunicação, democracia. Seria melhor aprendermos mais sobre nossos corpos” (JOHNSON, 2010).

Parte do que permite às mulheres se distanciarem das expectativas limitantes em suas vidas, advém da possibilidade de verem a si próprias e suas opções sob um ângulo diferente. Quando se faz uso criativo de veículos midiáticos, tais como novelas e fóruns da internet, preconceitos podem ser desafiados e perspectivas transformadas. Exemplos de vida que inspiram, desafiam e fortalecem as pessoas são muito valiosos. Apesar das dificuldades técnicas em se medir seu impacto, agências de desenvolvimento não devem abrir mão do potencial dessas atividades.

Caixa 11 – Mulheres fazendo seus próprios filmes em Bangladesh

Pesquisadoras do Pathways coordenaram oficinas em Daka e na região de Chittagong Hill Tracts em Bangladesh, onde as participantes fizeram curtas com uma narrativa na primeira pessoa, ilustrada por uma apresentação de slides, com fotografias e esquetes. Esse processo das mulheres criarem suas próprias histórias segue a tradição de Freire e outros, que veem o desenvolvimento de uma autoconsciência crítica como um precursor necessário à ação para mudanças sociais. Ao articularem suas histórias, as mulheres desenvolveram habilidades técnicas e criativas, bem como autoconfiança. Além disso, a natureza colaborativa das oficinas e o ato de compartilhar suas histórias ajudaram as mulheres a desenvolver um sentimento de solidariedade, bem como a utilizar os curtas para um compartilhamento mais amplo, inclusive para fazer “advocacy” em torno de determinadas questões e políticas (RAHIM, 2010).

Sexta Recomendação

Proteger o valor para dinheiro em apoio ao empoderamento de mulheres

“Valor para dinheiro” é sobre maximizar economia, eficiência e eficácia. Uma vez que o empoderamento de mulheres tem a ver com processos transformativos, isso implica em desenhar projetos de longo prazo e divididos do desenvolvimento sustentável. Agências doadoras podem dar suporte a processos de empoderamento por meio de todos os seus instrumentos de ajuda, de apoio a orçamentos até projetos de nível micro.

Mesmo quando os objetivos possam não ser diretamente relacionados a empoderamento, tais como a construção de sistemas de irrigação ou de estradas rurais, uma intervenção pode ser desenhada de sorte que o empoderamento de mulheres seja apoiado no seu planejamento, administração e entrega final. Igualmente importante será incluir a perspectiva de efeitos multiplicadores em um projeto com objetivos de empoderamento – por exemplo, um investimento em empoderamento econômico pode facilitar mudanças transformativas por meio de empoderamento social e político. Isso se torna mais fácil atingir quando as intervenções estão informadas por uma teoria de mudanças e se utiliza as abordagens mais apropriadas a essa teoria, monitorando-se o progresso da intervenção, avaliando o que funciona e o que não funciona e se ir aprendendo com isso e fazendo os ajustes necessários.

Com base nisso, as agências precisam considerar que combinação de abordagens maximiza o potencial de efeitos multiplicadores em um dado contexto (o que funciona em um contexto pode não funcionar em outro), identificando que combinação potencialmente oferece o melhor “valor para o dinheiro” em termos de qualidade e sustentabilidade do impacto.

Garantir que os orçamentos reflitam o verdadeiro custo de uma intervenção, significa incluir o que é necessário para se implementar uma estratégia de aprendizagem adaptativa, baseada em um relacionamento de apoio mútuo entre parceiros, caracterizado por respeito mútuo, solidariedade, capacidade de resposta e disponibilidade.

Relacionamentos mutuamente satisfatórios entre parceiros tornam possível o estabelecimento e implementação de processos integrados de monitoramento, avaliação e estratégias de aprendizagem dos aspectos financeiros e programáticos do projeto, que

permitem a todos os envolvidos avaliar conjuntamente seus progressos e considerar o “valor do dinheiro” sendo de fato alcançado.

Agências doadoras devem valorizar os resultados pertinentes a empoderamento, bem como o impacto do programa e seus efeitos multiplicadores, para além do programa em questão, de sorte a poderem equilibrar, com propriedade, a importância de impactos de curto e longo prazo no desenho e administração do programa. Uma forma prática de fazer isso será criar indicadores para resultados relativos a empoderamento e seus efeitos, assim como incluí-los, com objetivos relevantes, nos processos de monitoramento e avaliação, ou nos esquemas de resultados de programas e projetos.

Conclusão

Empoderamento é algo complexo e multidimensional; leva tempo para se conseguir mudar uma economia política de gênero cristalizada que inibe o agenciamento das mulheres. Para poder equilibrar com propriedade a importância de resultados de longo e curto prazo, as agências de desenvolvimento precisam valorizar resultados pertinentes ao empoderamento, sua contribuição para a sustentabilidade do impacto do programa e seus efeitos multiplicadores para além do programa. O apoio no sentido do empoderamento de mulheres implica em uma agenda de longo prazo que requer, não apenas a identificação de processos transformativos de iniciativa local, como também uma contribuição específica para o seu fortalecimento. O apoio eficaz ao empoderamento de mulheres requer análises bem fundamentadas, flexibilidade, imaginação, investimento nos relacionamentos, capacidade de resposta e modéstia nas ambições.

Caixa 12 – Investindo nos relacionamentos para assegurar o valor do dinheiro

Organizações pelos direitos das mulheres em Bangladesh detalharam para as pesquisadoras do Pathways o que caracteriza uma “boa” agência doadora: respeito mútuo, solidariedade, capacidade de responder e de ajudar. Dentre as qualidades negativas, destacaram-se: agir de cima para baixo, não ouvir o que as organizações têm a dizer, falta de transparência na tomada de decisões, procurando muita publicidade, impondo suas decisões, sendo burocrática e inflexível e pensar muito mais em si próprias. (NAZEEN et al., 2011).

Referências

- ABDULLAH, H.; IBRAHIM, A.; KING, J. Women's voices, work and bodily integrity in pre-conflict, conflict and post-conflict reconstruction processes in Sierra Leone. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 2, p. 37-45, 2010.
- ALCANTARA COSTA, A. A. Quotas: a pathway of political empowerment? *IDS Bulletin*, v. 41, n. 2, p. 18-27, 2010.
- AL-SHARMANI, M. Legal reform, women's empowerment, and social change: the case of Egypt. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 2, p. 10-17, 2010.
- ANYIDOHO, N. and Manuh, T. Discourses on women's empowerment in Ghana. *Development*, v. 53, n. 2, p. 267-273, 2010.
- AQUINO, S. Making private harms into matters of public concern: women's struggles and achievements for combating domestic violence in Brazil. In: AL SHARMANI, M. (Ed.). *Legal reform and feminist activism: comparative approaches*, London: Zed, no prelo.
- APUSIGAH, A.; TSIKATA, D.; MUKHOPADHYAY. Women's rights organisations and funding regimes in Ghana. Accra: CEGENSA; Pathways of Women's Empowerment paper, no prelo, 2011. Disponível em: <www.pathwaysofempowerment.org>.
- CORNWALL, A.; GOETZ, A-M. Democratizing democracy: feminist perspectives. *Democratization*, v. 12, n. 5, p. 783-800, 2005.
- DARKWAH, A. Education: pathway to empowerment for ghanaiian women? *IDS Bulletin*, v. 41, n. 2, p. 18-27, 2010.
- EYBEN, R.; NAPIER-MOORE, R. Choosing words with care: shifting meanings of women's empowerment in international development. *Third World Quarterly*, v. 30.n. 2, 2009.
- EYBEN, R. KABEER, N.; CORNWALL, A. *Conceptualising empowerment and the implications for pro poor growth*, a paper for the DAC Poverty Network, 2008. Disponível em: <www.gsdrc.org/docs/open/SE8.pdf>.
- GONÇALVES, T. Crossroads of empowerment: the organisation of women domestic workers in Brazil. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 2, p. 62-69, 2010.
- JOHNSON, P. Unmarried in Palestine: embodiment and (dis)empowerment in the lives of single palestinian women. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 2, p. 106-115, 2010.
- KABEER, N.; MAHMUD, S.; TASNEEM, S. Does paid work provide a pathway to women's empowerment? empirical findings from Bangladesh. *IDS Working Paper 375*, Brighton: Institute of Development Studies, 2011.

KABEER, N.; KHAN, A.; ADLPARVAR, N. Faith, freedom and microfinance: women's narratives of submission and subversion in urban Afghanistan. *IDS Working Paper*, Brighton: Institute of Development Studies, no prelo.

KABEER, N.; HUQ, L. The Power of relationships: love and solidarity in a landless women's organisation in rural Bangladesh. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 2, p. 79-87, 2010.

KHAN, A. "Look, that's me on TV!" lady health workers in pakistan. In: ISA WORLD CONGRESS, Gothenburg, jul. 2010.

KUTTUB, E. Empowerment as resistance: conceptualizing palestinian women's empowerment. *Development*, v. 53, n. 2, p. 247-253, 2010.

MANUH, T.; ANYIDOHO, N.; POBEE-HAYFORD, F. A femocrat just doing my job: working within the state to advance women's empowerment in Ghana. In: EYBEN, R.; TURQUET, L. (Ed.). *Changing development from the margins: the strategies of feminist bureaucrats*, London: Zed, no prelo.

MOLYNEUX, M. Conditional Cash Transfers: a 'pathway to women's empowerment?' *Pathways Working Paper 5*. Brighton: Pathways of Women's Empowerment, RPC, 2008.

MUKHOPADHYAY, M.; EYBEN, R.; APUSIGAH, A.; NAZNEEN, S.; SULTAN, M.; TSIKATA, D. *Rights and resources: the effects of financing on organising for women's rights*. Pathways and the Royal Tropical Institute, 2011.

NAZNEEN, S.; SULTAN, M.; MUKHOPADHYAY, M. *Mobilising for women's rights and the role of resources: Synthesis Report*, Bangladesh, Dhaka: BRAC Development Institute and Pathways of Women's Empowerment, 2011.

RAHIM, S. Creative storytelling from the Hill Tracts. *Pathways of Women's Empowerment Annual Review, 2009-10, 2010*. Disponível em: <www.pathways-of-empowerment.org/Annual_Report_2010/DigitalStories>.

RAO, A. Moving pieces and unpredictable results: feminist activism in development bureaucracies. In: EYBEN, R.; TURQUET, L. (Ed.). *Changing development from the margins: strategies of feminist bureaucrats*. London: Zed, no prelo.

SARDENBERG, C. Women's Empowerment in Brazil: tensions in discourse and practice. *Development*, v. 53, n. 2, p. 232-238, 2010.

SARDENBERG, C.; GOMES, M.; TAVARES, M.; PASINATO, W. *Domestic violence and women's access to justice in Brazil*. Salvador: Universidade Federal da Bahia; Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher – NEIM; Observatório de Monitoramento da Lei Maria da Penha – OBSERVE, 2010. Disponível em: <<http://www.pathways-of-empowerment.org/AccessToJustice.pdf>>.

SHOLKAMY, H. No path to power: civil society, state services, and the poverty of city women. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 2, p. 46-53, 2010.

SHOLKAMY, H. *Talking empowerment*: Pathways youtube film describing the research, Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=yBMmJggY7-82010>.