

## **RESUMO**

A incorporação de gênero nas políticas públicas é entendida como o reconhecimento de que a população não é homogênea, mas recortada por diferenças que precisam ser entendidas para que as políticas públicas atendam às diferentes necessidades dessa população, e que evitem o risco de discriminação.

Contudo, dependendo de como as questões de gênero são incorporadas, elas podem acabar reduzindo o planejamento com uma Perspectiva de Gênero a uma série de itens que precisam ser preenchidos, o que mecanizaria a atuação dessa nova tradição de planejamento, distanciando-as das necessidades do público-alvo.

Assim, esta pesquisa tem a intenção de fazer uma discussão das suposições que ainda vigoram em relação à mulher de baixa renda e que podem prejudicar a elaboração de programas habitacionais com uma Perspectiva de Gênero, bem como dos conceitos que devem ser considerados quando da elaboração destes.

## **PALAVRAS-CHAVES**

Políticas públicas; Gênero; Relações de gênero; Habitação; Programas habitacionais; Mulheres de baixa renda.

## **ABSTRACT**

The integration of gender into Public Policies is understood as the recognition of the fact that the population is not homogeneous, but marked by differences. If the intention of Public Policies is to attend the different needs of the population and not to discriminate against any group, these differences have to be apprehended.

Depending on how the issues of gender are integrated into policies, there is a danger of them being reduced to a blueprint list that has to be fulfilled which could transform their elaboration into a technical activity distancing it from the needs of the target group.

This research intends to discuss the assumption behind low-income women which could jeopardize the elaboration of housing programmes with a gender perspective, and also discuss the concepts which have to be considered in the elaboration of those programmes.

## **KEY WORDS**

Public Policies; Gender; Gender relations; Housing; Housing programmes; Low-Income women.

## SUMÁRIO

Agradecimentos .....	4
I. Introdução .....	5
II. Síntese do projeto .....	8
III. Trajetória seguida .....	12
IV. A pesquisa .....	14
1. Introdução .....	14
2. Conceitos do desenvolvimento com a perspectiva de gênero .....	14
2.1. WID-GAD .....	14
2.2. Papéis de gênero .....	20
2.3. Necessidades de gênero .....	22
3. Equívocos .....	27
3.1. Elaboração do projeto .....	27
3.1.a. Critério de elegibilidade .....	27
3.1.b. Planejamento da área e infra-estrutura .....	28
3.1.c. Planejamento da habitação .....	31
3.1.d. Financiamento .....	32
3.2. Implementação .....	33
3.2.a. Construção da habitação .....	33
3.2.b. Manutenção .....	34
V. Conclusão .....	35
VI. Bibliografia .....	37

## **AGRADECIMENTOS**

Esta pesquisa não poderia ter sido realizada sem o apoio financeiro e acadêmico do Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas.

Agradeço também todas as pessoas que me ajudaram com a coleta de material, em particular Alfredo Buso (ex-assessor de Habitação da Secretaria de Governo de São Vicente), Célia Maria Pereira da Silva (funcionária da UNVG).

Não posso deixar de mencionar o carinho tanto da Bia, da Daniela e da Izolete (do Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas) que sempre estão dispostas a tirar as infinitas dúvidas quanto às datas, formato etc. da pesquisa.

# A INCORPORAÇÃO DE GÊNERO NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS: EQUÍVOCOS E CONCEITOS

*Leda Maria Vieira Machado*

## I. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Este trabalho é o resultado da pesquisa “A incorporação de gênero nos programas habitacionais: equívocos e conceitos”. Esta pesquisa é a terceira e última fase do projeto intitulado “Gênero e políticas públicas”. As fases anteriores foram desenvolvidas nas seguintes pesquisas: “Deve gênero ser incluído nas políticas públicas?” e “Políticas públicas e gênero: a questão das necessidades práticas e estratégicas”.

As pesquisas anteriores demonstraram que a incorporação de gênero nas políticas públicas é uma ferramenta para que as diferentes necessidades da população sejam atendidas. Mais ainda, que essas necessidades são fruto dos diferentes papéis que homens e mulheres desempenham e precisam ser entendidas para que nenhum grupo social seja discriminado tanto na elaboração das políticas públicas como na sua implementação.

Alguns teóricos da área propuseram que a incorporação de gênero deveria ser feita pela conceituação de necessidades práticas e estratégicas. Esta conceituação é importante por chamar a atenção para a questão da heterogeneidade das necessidades tanto entre mulheres como entre mulheres e homens. As necessidades de mulheres e homens são permeadas por questões de gênero, classe, etnia, crenças religiosas, idade etc.

---

<sup>1</sup> Os trabalhos citados em língua estrangeira foram traduzidos pela autora.

Apenas com o entendimento das complexas questões que afetam a construção das necessidades da população é que as políticas públicas poderão realmente ter condições de satisfazer aquelas.

A aceitação da incorporação de gênero nas políticas públicas está se concretizando. Tanto os organismos internacionais (UNDP, Banco Mundial, OPAS) têm dado ênfase a esta questão como os nacionais e locais têm elaborado e implementado programas que incorporam o gênero de maneira explícita ou implícita.<sup>2</sup>

Em particular, em relação às questões do hábitat, a UNDP (1996) publicou a agenda do Habitat II. Esta publicação contém os princípios, compromissos e plano de ação global, adotado no Habitat II realizado em Istambul. O documento deixa clara a importância da consideração de gênero.

Contudo, a discussão sobre gênero não está restrita à sua inclusão em políticas públicas. Ela está sendo incorporada por outras disciplinas,<sup>3</sup> como história, ciências sociais e econômicas, como também às questões relacionadas ao que se entende por desenvolvimento.

O conceito de gênero tem sido sugerido como um dos indicadores que deve ser considerado para a avaliação do desenvolvimento humano. O conceito de desenvolvimento humano é constituído por três componentes. O primeiro é a igualdade de oportunidades para todas as pessoas; o segundo é manutenção dessas oportunidades de uma geração para a outra e a terceira é “empoderamento”<sup>4</sup> das pessoas para que elas participem e se beneficiem do processo de desenvolvimento.

---

<sup>2</sup> Ver Machado, L. (1996) “Deve gênero ser incluído nas políticas públicas para áreas urbanas?”, relatório n. 12, EAESP, FGV, NPP.

<sup>3</sup> Ver Scott, J. (1991) “Gênero: uma categoria útil para análise histórica”, SOS Corpo, Recife.

<sup>4</sup> Empoderamento seria a tradução de “empowerment”, definido não somente como o processo pelo qual as pessoas adquirem controle sobre suas vidas, mas também como o processo de alteração das estruturas que reproduzem a subordinação da mulher (Young, 1993).

Ou, como definido pela UNDP:

*“Desenvolvimento humano é um processo de amplificação de escolhas para todas as pessoas, e não para apenas uma parte da sociedade. Este processo se torna injusto e discriminatório se a maioria das mulheres é excluída de seus benefícios. A contínua exclusão das mulheres de oportunidades econômicas e políticas é uma característica do dito progresso moderno.”(ibid., 1995:1)*

Voltando às questões de políticas públicas, como já mencionado anteriormente, alguns programas e projetos têm incorporado gênero. Esta incorporação tem apresentado diferentes graus de sucesso, que pode ser entendido como consequência do uso de conceitos equivocados. Este é o foco deste trabalho.

A pertinência deste trabalho reside no fato de que se faz cada vez mais urgente e necessário que as políticas públicas consigam atender às necessidades da população sem a discriminação de nenhum grupo. Na situação atual de crise econômica e subsequente emprego de políticas de reajuste estrutural, com a consequente queda de benefícios sociais afetando mais duramente os grupos vulneráveis como mulheres, crianças e idosos, não podemos nos dar ao luxo de elaborar e implementar políticas públicas que não tenham sucesso no atendimento de seus objetivos, fundamentalmente o da satisfação das necessidades da população-alvo, o que seria um desperdício de recursos humanos e econômicos.

A escolha de programas e projetos habitacionais não é casual. Ela se deve ao fato de que a habitação não se resume apenas à edificação, mas também a todo o seu entorno, aos serviços, à infra-estrutura, ao emprego e até ao tecido social formado pelos habitantes.

A apresentação do relatório está organizada em cinco partes:

1. Introdução
2. Síntese do projeto inicial
3. Trajetória seguida
4. A pesquisa
5. Conclusão

## **II. SÍNTESE DO PROJETO**

Esta parte apresentará uma síntese do projeto inicial (base teórica, objetivo, hipótese, metodologia, fontes selecionadas e cronograma).

Nos últimos 20 anos, a dimensão do problema habitacional dos países em desenvolvimento tem-se agravado, e não é por mera coincidência que as propostas alternativas para a chamada questão habitacional vieram de países nestas condições, particularmente da América Latina (Dwyer, 1975; Mathéy, 1992; Skinner e Rodell, 1983; Turner, 1976; Ward, 1982).

As políticas habitacionais sofreram várias mudanças de perspectiva, causadas em parte pelo fracasso em atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda. Este fato, conjuntamente com o agravamento da crise econômica que, desde o final da década de 70, tem atingido os países em desenvolvimento e mais recentemente mesmo os desenvolvidos, provocou o crescimento de favelas, loteamentos clandestinos e invasões.

Em um primeiro momento, a política foi de erradicação das favelas e transferência de seus moradores para conjuntos habitacionais. As favelas eram consideradas centros de marginalidade, que deviam ser destruídos (Perlman, 1976). No final da década de 60, começo da de 70, o entendimento do significado das favelas passou a mudar, principalmente devido aos trabalhos de Turner (1976), Mangin (1967) e Abrams (1964). Para esses autores, as favelas eram uma alternativa para a falta de habitações e impossibilidade de amplos setores da população obterem suas casas por meio do mercado. Assim, as áreas construídas pela população (ao longo de muitos anos e com muito esforço) deixaram de ser um “problema” para ser uma “solução” (Turner, 1976).

Muitas das proposições desses autores, entre elas, a questão da posse do lote e da posse da casa, a redução do nível de exigência dos padrões das habitações, o acesso à tecnologia e a materiais apropriados, influenciaram as agências internacionais, em particular o Banco Mundial, que incorporou as principais idéias desses autores para o financiamento dos programas habitacionais.

*“As políticas foram compostas por programas que incluíam lotes urbanizados reurbanização de favelas, incentivo ao desenvolvimento de atividades informais de renda e empreendimento de pequena escala, acesso à assistência técnica, gerencial e financeira, regulamentação da posse do lote e a expansão da provisão de serviços públicos.” (Machado, 1993)*

Desde 1974, a autoconstrução tem tido o apoio do Banco Mundial (Moser, 1987). Contudo, mesmo com o apoio deste, a prática de autoconstrução recebeu, a partir do final da década de 70, várias críticas (Burgess, 1978; Pradilla, 1976), provocando intenso debate. De acordo com Valladares (1985), este debate podia ser resumido em uma polêmica entre a direita e a esquerda. O argumento da direita era o de que as camadas mais pobres da população poderiam resolver seu problema habitacional com a ajuda do Estado por meio de programas de lotes urbanizados e urbanização

de favelas. Por outro lado, a esquerda afirmava que esta prática representava a transferência de uma responsabilidade do Estado para essas camadas.

A partir da década de 80, o debate foi minimizado e programas de autoconstrução e reurbanização de favelas continuam a fazer parte do repertório das políticas habitacionais, inclusive de governos considerados mais de esquerda.

Com relação à questão de gênero e políticas públicas, na década de 70, a discussão estava baseada na incorporação da questão da mulher nas políticas públicas. O debate examinava a melhor maneira de incluir a mulher no desenvolvimento. A elaboração de gênero é consequência de um novo entendimento de desenvolvimento<sup>5</sup>, que toma impulso na década de 80. Desde então, a discussão de gênero e políticas públicas tem se aprofundado. O debate e a prática levaram à proposição do Gender Planning Development<sup>6</sup> (Planejamento para o Desenvolvimento com Gênero).

A base conceitual do planejamento para o desenvolvimento com a perspectiva de gênero, de acordo com Moser (1987), é relacionada aos diferentes papéis que são atribuídos às mulheres. Devido à divisão do trabalho de acordo com gênero, homens e mulheres desempenham diferentes papéis. As mulheres são responsáveis por três deles: produtora, reprodutora e gerente de suas comunidades.<sup>7</sup>

O entendimento dos papéis que mulheres e homens desempenham pode ajudar na compreensão tanto do sucesso como do fracasso dos programas habitacionais. Os programas habitacionais tendem a ser elaborados com suposições acerca do papel do homem, da mulher, da estrutura familiar, da estrutura da unidade residencial, que nem sempre refletem a realidade.

---

<sup>5</sup> Esta questão será desenvolvida no item 2 da parte IV deste trabalho.

<sup>6</sup> Moser (1993) é uma das principais proponentes deste enfoque de planejamento.

<sup>7</sup> Esta questão será desenvolvida no item 2 da parte IV deste trabalho.

Em relação à elaboração de políticas públicas, e, neste caso em particular, programas e projetos habitacionais, a questão fundamental é quais os pontos que devem ser considerados quando da elaboração de um programa habitacional que incorpore gênero. As antigas suposições ainda vigoram ou novos entendimentos e conceitos estão sendo introduzidos para uma melhor apreensão da realidade? Estão sendo eles capazes de refletir melhor a complexa realidade e necessidades dos diferentes grupos da população de baixa renda?

A hipótese desta pesquisa é a de que os programas e projetos habitacionais continuam trabalhando com suposições e práticas que prejudicam a elaboração e implantação destes no que diz respeito à participação das mulheres e à satisfação de suas necessidades de gênero.

O objetivo do projeto é, primeiro, examinar a incorporação de gênero no repertório técnico especificamente na elaboração dos programas habitacionais. Segundo, contribuir para o planejamento do desenvolvimento com uma perspectiva de gênero.

A metodologia adotada engloba tanto o que Scott e Shore (1979) definiram como Pesquisa Teórica (Theoretical Research) - conhecimento para o entendimento - como também o que Majchrzak (1984) definiu como Pesquisa de Políticas (Policy Research) - conhecimento para a ação.

A pesquisa se propôs a examinar os conceitos empregados na incorporação de gênero nos programas habitacionais e verificar em que medida eles são capazes de refletir a complexa realidade das necessidades habitacionais da população de baixa renda. Isto será realizado pela análise da teoria já produzida e de programas e projetos habitacionais já elaborados e implementados.

O cronograma elaborado foi o seguinte: coleta de material (outubro e novembro de 1996), análise do material coletado (dezembro de 1996 e janeiro e fevereiro de 1997) e elaboração do relatório final (março de 1997).

### III. TRAJETÓRIA SEGUIDA

A pesquisa teve início com o levantamento do material teórico e dos programas e projetos habitacionais já elaborados que tentaram incorporar a perspectiva de gênero.

Não houve dificuldade para se coletar o material conceitual no qual se baseia a proposta da incorporação de gênero nas políticas públicas.

Devido ao fato de o Habitat II ter sido realizado no ano passado, esperava-se uma riqueza tanto qualitativa como quantitativa de material de projetos, já que a questão habitacional foi muito focalizada e gênero fazia parte da agenda desta conferência. Além disso, gênero era um dos aspectos considerados na avaliação das melhores práticas.

Contudo, a autora foi surpreendida pela escassez de projetos que incorporassem gênero e pela falta de informações acerca desta incorporação.

Também as publicações relativas às melhores práticas (tanto as premiadas pelo Habitat II como publicações das melhores práticas de diferentes países que foram apresentadas na conferência) não continham muitas informações sobre a questão de gênero. Um exemplo é “Habitat - As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras”, organizada por Bonduki (1996), na qual não se faz menção à questão de gênero.

Outra dificuldade foi em relação às entrevistas com os técnicos elaboradores de programas habitacionais. A intenção era entrevistar técnicos da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo). A afirmação é a de que não existe, por parte da CDHU, uma política habitacional que inclua a perspectiva de gênero. O que há é uma recomendação para que as mulheres tenham preferência para assinar os documentos relativos aos programas e os de posse da habitação.

Além de entrevistas com os técnicos da CDHU, pensou-se na realização de entrevistas com os técnicos do CAAP (Centro de Assessoria e Autogestão Popular de São Bernardo). O problema inicial foi quanto à disponibilidade de tempo dos técnicos. Um técnico da CDHU me indicou um arquiteto que trabalha neste centro. Infelizmente, não consegui encontrá-lo. Consegui marcar uma hora com um outro técnico, mas um imprevisto impediu que a entrevista fosse realizada.

Contudo, outras fontes de pesquisa que não haviam sido planejadas foram utilizadas. Uma delas foi acessar a Internet, o que não havia planejado fazer. Como as informações, principalmente relativas à incorporação de gênero nos documentos do Habitat II, são muito sucintas, pesquisei edições de jornais da época da realização do evento para coletar informações publicadas na imprensa. Material foi também obtido por meio de instituições e técnicos que participaram do Habitat II.

Mesmo com as dificuldades e imprevistos, consegui material de programas e projetos habitacionais que continham elementos para que a análise pudesse ser realizada.

Durante a pesquisa, encontrei material relativo à análise de programas que foram avaliados, mas que, por não haverem incluído a perspectiva de gênero, acabaram por discriminar as mulheres ou dificultar a participação destas. Resolvi incluir esses programas no trabalho, pois são uma fonte de informação bastante importante e interessante. Pode-se aprender tanto dos projetos que incorporaram gênero como daqueles que não o fizeram.

## **IV. A PESQUISA**

### **1. INTRODUÇÃO**

Esta parte vai apresentar, inicialmente, os conceitos nos quais o desenvolvimento com a perspectiva de gênero é baseado. Depois da apresentação dos conceitos, os equívocos serão examinados. Eles serão sempre ilustrados a partir de exemplos de programas ou projetos habitacionais já elaborados e implementados. Finalmente, a hipótese é verificada.

### **2. CONCEITOS DO DESENVOLVIMENTO COM A PERSPECTIVA DE GÊNERO**

#### **2.1. WID-GAD**

Como mencionado anteriormente, a mudança da incorporação da mulher para a incorporação de gênero nas políticas públicas pode ser entendida como consequência da mudança do próprio conceito de desenvolvimento.

Desde o final da década de 70, tem sido proposto, pelos estudiosos da área, que o planejamento para o desenvolvimento urbano deva incorporar em sua agenda a questão de gênero se a intenção dessa tradição de planejamento é atender às diferentes necessidades da população.

Anteriormente à questão de gênero, a questão de como a mulher se inseria no processo de desenvolvimento (WID - Women In Development)<sup>8</sup> mereceu a atenção

---

<sup>8</sup> Para mais detalhes sobre diferentes perspectivas dentro da WID, ver Moser (1993).

dos acadêmicos bem como a dos elaboradores de políticas públicas. Trabalho seminal foi o de Boserup (1970), no qual todas as questões fundamentais para o entendimento do papel que a mulher desempenhava e desempenha no desenvolvimento foram lançadas.

As questões relativas à mulher foram apresentadas em um momento em que as próprias agências internacionais estavam questionando a perspectiva sob a qual era entendido o desenvolvimento. Um bom exemplo é o do Banco Mundial que, em consequência do pouco sucesso de suas políticas de desenvolvimento baseadas na Teoria da Modernização, defendia, fundamentalmente, a noção de que a evolução de uma situação de atraso para uma de avanço se daria continuamente e por estágios progressivos, seguindo-se, basicamente, o exemplo das sociedades mais avançadas. Dentro deste contexto, desenvolvimento era entendido, essencialmente, como um processo de crescimento econômico medido em renda per capita (GNP), o qual deveria ser maior do que o crescimento da população. O argumento era o de que, somente depois que o crescimento da economia fosse alcançado e que o setor industrial e o de serviços tivessem se “desenvolvido”, se poderia discutir a questão da pobreza (Rostow, 1960; Hagen, 1962; Kuznety, 1973). Além dos resultados pouco satisfatórios de políticas baseadas na Teoria da Modernização adotadas pelo Banco Mundial, esta recebeu muitas críticas, entre as quais, a mais relevante é aquela conferida pela Teoria da Dependência (Cardoso e Faletto, 1969; Gunder-Frank, 1969) que, embora não muito aceita, foi a mais influente (Burgess, 1992).

Assim, pode-se perceber uma mudança clara de como era entendida a questão do desenvolvimento. Durante a década de 70 e início da de 80 é possível perceber o surgimento de duas novas maneiras de se entender desenvolvimento. Uma foi a de “necessidades básicas” (*basic needs*) e a outra, mais influente, foi a de “crescimento com redistribuição” (*redistribution with growth*). O que estas estratégias tinham de novo era a tese de que o crescimento poderia ser alcançado tendo como foco os problemas de pobreza, desemprego e desigualdades.

As idéias da noção de “necessidades básicas” surgiram a partir do debate acerca das mudanças na economia internacional e acerca das diferenças entre Norte e Sul. Estas discussões trouxeram à tona questões relacionadas à auto-suficiência e a necessidades básicas em um contexto de mudanças no comércio global e transferência de tecnologia. A agência mais influente na divulgação dessas idéias foi a International Labour Office (ILO), que desenvolveu estudos sobre o setor informal e recomendou ajuda financeira e técnica para empreendimentos de pequeno porte, normalmente domésticos, desenvolvimento de tecnologia apropriada e abandono de tentativas de regulamentação do setor informal (ILO:1975).

A questão da mulher e do desenvolvimento encontrou espaço nas questões levantadas pela ILO em relação ao que estava sendo discutido no que tangia a emprego e setor informal. O papel fundamental que a mulher desempenhava na esfera de produção não era mais questionado. As questões pertinentes à mulher começaram a ser então parte da agenda das políticas públicas relativas a emprego.

Quanto às idéias da noção de “crescimento com redistribuição”, seu principal expoente foi Hollis Chenery, que se juntou ao Banco Mundial durante a gestão de Robert McNamara (1969-81) e teve suas idéias como dominantes durante a referida administração. De acordo com Chenery (1974), os objetivos da política de crescimento com redistribuição não estavam em conflito com o conceito de justiça e igualdade. Um padrão de crescimento mais abrangente seria conseguido caso se prestasse atenção ao crescimento das rendas dos grupos mais pobres. Ficava então clara a importância de se identificar quem eram os pobres.

O objetivo básico desta política era uma melhoria na renda absoluta da população de baixa renda, e não um ataque à desigualdade relativa, ou seja, aos diferenciais de distribuição de renda: tratava-se de alterar a distribuição do aumento da renda, e não a redistribuição da renda em si.

Também nas políticas de crescimento com redistribuição, as questões relativas à mulher tiveram espaço. Como era fundamental que fossem identificados quem eram os pobres, vários trabalhos mostraram que, devido à situação de discriminação que a mulher enfrentava, nos setores de baixa renda, a mulher constituía e ainda constitui o grupo mais vulnerável economicamente.

Com essas mudanças no entendimento de desenvolvimento, percebeu-se que a mulher era um grupo-alvo que estava sendo desconsiderado pelas políticas que pretendiam melhorar a situação da população de baixa renda. Com o intuito de mudar essa situação, a ONU estabeleceu o decênio 1976-85 como a década da mulher.

Assim, ao longo dos últimos anos, a contribuição da mulher para a renda familiar foi bem-documentada, como também as agências oficiais reconheceram as mulheres não apenas como consumidoras de serviços mas também como produtoras de bens (Yuldeman, 1987).

Ao mesmo tempo em que as condições de vida das mulheres são gradativamente mais bem atendidas e têm cada vez mais recebido atenção dos pesquisadores, infelizmente, tem-se constatado que as políticas voltadas para o desenvolvimento não só não beneficiaram as mulheres como, muitas vezes, as prejudicaram (ibid.). Como conseqüência, a questão de como incorporar a mulher nas políticas de desenvolvimento ainda está em aberto, apesar de todos os estudos realizados tanto pelos pesquisadores como pelos técnicos envolvidos com essa questão.

A partir da década de 70, especialistas da área começaram a propor que, em vez de mulher e desenvolvimento, a questão deveria ser abordada sob a ótica de gênero, ou seja, gênero e desenvolvimento (GAD - Gender And Development).

Conceitualmente, a perspectiva GAD está baseada em algumas premissas:

*“(...) que as mulheres são incorporadas no processo de desenvolvimento de maneiras específicas; que o foco apenas nas mulheres é inadequado para entender as oportunidades de ação e mudança para as mulheres; que as mulheres não são uma categoria homogênea, mas são divididas por classe, raça e crença; que qualquer análise envolvendo organização social e processo social tem que levar em consideração a estrutura e dinâmica das relações de gênero; que a totalidade das vidas das mulheres e das vidas dos homens tem que ser o foco da análise, não simplesmente suas atividades produtivas ou reprodutivas; que as mulheres não são passivas, nem à margem da sociedade, mas sujeitos ativos dos processos sociais.”*  
(Young, 1993:135)

Fica claro que a questão são, agora, fundamentalmente, as estruturas e processos que dão origem à posição de desvantagem das mulheres. Atacar os sintomas da desvantagem (falta de treinamento, formação profissional, dificuldade em obter crédito etc.) é apenas um passo para o “empoderamento” das mulheres. A solução é a destruição dos processos e estruturas, ou seja, mudança nas práticas de sociabilização, sistemas de pensamento, instituições políticas, religiosas e legais (Young, 1993).

Atacar essas estruturas traz implícita a idéia de um processo. Processo no qual conflitos surgirão e serão negociados para que uma nova relação de gênero mais equitativa se estabeleça. Traz implícita também a questão do poder e que este terá de ser dividido. Uns ganharão, outros perderão.

A GAD tem encontrado resistência por parte das agências de desenvolvimento. Além da questão de mudança estrutural, outro ponto sensível é a aplicação prática desta perspectiva e sua incorporação ao repertório dos técnicos da área. Certamente, é menos problemático elaborar políticas para o atendimento das necessidades mais imediatas da população do que, por exemplo, incluir, nas políticas públicas, instrumentos para que as mulheres possam provocar mudanças em suas vidas, instrumentos para que as mulheres se “empoderem”.

*“(...) (esta perspectiva) exige um compromisso com mudança estrutural e divisão de poder difícil de ser encontrada nas instituições nacionais ou internacionais.”*  
(Rathgeber, 1990:495)

Pelo exame da literatura, WID e GAD, apesar de conceitualmente serem diferentes, são algumas vezes usadas como sinônimos. A diferença entre essas perspectivas é que WID tem como foco a mulher e suas políticas visam à melhor integração da mulher no processo de desenvolvimento. O foco da GAD é a subordinação da mulher ao homem, as relações de gênero e como os programas e projetos podem contribuir para que as relações entre mulheres e homens sejam mais eqüitativas.

Contudo, mesmo com esta nova perspectiva de planejamento (GAD), que propõe uma outra conceituação e conseqüentemente um outro entendimento da problemática da incorporação da mulher ao desenvolvimento, o termo mulher tem sido usado como sinônimo para o termo gênero, repetindo a mesma situação em que a WID e a GAD são usadas como sinônimos, como colocado anteriormente.

Como nos coloca Scott:

*“No seu uso recente mais simples, gênero é sinônimo de mulheres.”* (1991:4)

Ou ainda:

*“Seria conveniente distinguir os diversos empregos da categoria gênero e do conceito de gênero, já que a literatura existente nos inícios dos anos 90, nos revela usos não unívocos da palavra.”* (Barbieri, 1993:5)

Ambas as autoras, apesar de não estarem se referindo ao uso das palavras mulher e gênero no contexto acadêmico das ciências sociais e nos programas habitacionais, estão constatando uma tendência que também ocorre na área de políticas públicas.

Voltando à questão do uso indiferenciado das palavras gênero e mulher, ao nos referirmos a gênero, está implícita a questão da mulher e também a do homem. Por outro lado, quando nos referimos à mulher, o mesmo não é válido.

*“Trabalhar com as mulheres não significa automaticamente que considerações de gênero estejam sendo incluídas. Apesar das relações de gênero estarem sempre presentes, levá-las em consideração requer um interesse especial na sua apreciação.”* (INSTRAW, 1995:17)

O problema é que esta tendência pode fazer com que o significado de gênero se dilua e se torne apenas mais um modismo, um item que deve fazer parte do repertório das políticas públicas, sem nenhuma contribuição teórica efetiva na elaboração destas.

A mudança de uso do conceito mulher para gênero é conseqüência da mudança no entendimento do significado de processo de desenvolvimento e como a questão da incorporação da mulher neste processo se dava ou deveria se dar.

## **2.2. Papéis de gênero**

A lógica que permeia a proposição de que, em vez de mulher e desenvolvimento, a questão deveria ser abordada pela perspectiva de gênero é a de que mulheres e homens desempenham papéis diferentes na sociedade e, portanto, têm diferentes necessidades. Esses papéis estão relacionados com a esfera produtiva, reprodutiva e de gerenciamento das comunidades.

Por papel produtivo, entende-se todo trabalho que homens e mulheres desempenham em troca de dinheiro ou espécie ou, como argumentam alguns autores, atividades que gerem renda (Chant, 1989).

Esta definição não é totalmente aceita, pois alguns autores argumentam que uma série de trabalhos realizados na esfera da reprodução, por exemplo, atividades domésticas, deveria ser considerada como produtiva (Barrett, 1980). Não é porque essas atividades não são pagas que elas não são produtivas nem são uma categoria de trabalho.

De qualquer maneira, o trabalho produtivo da mulher e do homem, se formos nos ater a definição de trabalho que gera renda, não está restrito ao setor formal, mas também abrange o informal.

Por papel reprodutivo, entendem-se as atividades ligadas ao cuidado com os filhos e às atividades domésticas necessárias para garantir a reprodução e a manutenção da força de trabalho.

Contudo reprodução tem diversos sentidos. O primeiro é a reprodução da força de trabalho. Este envolve a “produção” de pessoas. Ou seja, vai desde a reprodução biológica (concepção e gestação), socialização e cuidados das crianças, até manutenção dos adultos durante toda a sua vida. São os processos necessários para a formação de indivíduos adaptados à estrutura social e para a garantia da existência de gerações futuras (Edholm et al. 1977). Outro sentido é o da reprodução humana, ou seja, são as relações que limitam e determinam a fertilidade e sexualidade e constroem o contexto para a concepção, cuidado e socialização das crianças (Bryceson, 1980; Mackintosh, 1977). Um último sentido é o da reprodução social, processo pelo qual as relações de produção são continuamente recriadas e perpetuadas (Mackintosh, 1981).

O sentido usado no trabalho é o primeiro. Nas sociedades capitalistas, o trabalho reprodutivo é de responsabilidade da mulher. Este fato é visto de maneira tão natural que não é nem mais entendido como trabalho, tornando-se invisível.

O papel de gerentes de comunidade pode ser visto como uma extensão do papel reprodutivo. São as mulheres que se organizam para a reivindicação de serviços e infra-estrutura. Isto é feito para que elas consigam melhores condições para poder assegurar o bem-estar de suas famílias. Suas comunidades são sentidas como extensões da esfera doméstica.

Moser (1987) foi uma das primeiras pesquisadoras a reconhecer este papel nas mulheres.

*“O gerenciamento das comunidades é definido como trabalho desenvolvido na comunidade, relacionado com a alocação, provisão e gerenciamento dos meios coletivos de consumo.”* (Moser, 1993:34)

É importante que os diferentes papéis que mulheres e homens desempenham sejam entendidos para que simplificações e equívocos na elaboração das políticas públicas não ocorram e para que se tenham claras as necessidades que advêm do desempenho desses papéis.

### **2.3. Necessidades de gênero**

Como já mencionado anteriormente, mulheres e homens desempenham papéis diferentes na sociedade e, portanto, têm diferentes necessidades.

A conceituação de necessidade de gênero de Moser (1986, 1989, 1993) e Moser e Levy (1986) é baseada na proposição de interesses de gênero de Molyneux (1986).

De acordo com Molyneux (ibid.), é praticamente impossível falar de interesses das mulheres. Elas são afetadas por seu posicionamento de classe, étnico e de gênero. Desta maneira, ela propõe que os interesses que as mulheres têm em comum são os interesses de gênero. Estes são aqueles interesses que tanto mulheres como homens

podem desenvolver em virtude de seu posicionamento social por meio dos atributos de gênero. Eles podem ser interesses estratégicos ou práticos.

Os interesses estratégicos derivam da análise da subordinação das mulheres e da formulação de objetivos para superar esta subordinação. Por outro lado, os interesses práticos são aqueles que se desenvolvem como consequência das condições da situação de fato das mulheres na divisão do trabalho, de acordo com gênero. Devido a esta divisão, as mulheres são as principais responsáveis pela esfera doméstica.

Deve-se incluir, além da esfera doméstica, a responsabilidade com as suas comunidades, que não podem ser apenas consideradas extensão da esfera doméstica. Deve-se levar também em conta a esfera pública. É importante reconhecer a fluidez de espaços públicos e privados.

Continuando, os interesses estratégicos são:

*“(...) derivados em um primeiro momento por dedução, isto é, a partir da análise da subordinação das mulheres e da formulação de um arranjo alternativo mais satisfatório do que o que existe. Critérios éticos ajudam na formulação de objetivos estratégicos para superar a subordinação das mulheres como a abolição da divisão do trabalho de acordo com gênero e alívio da carga de trabalho doméstico e cuidado com os filhos, a remoção das formas institucionalizadas de discriminação, o estabelecimento da equidade política, liberdade sobre concepção e adoção de medidas adequadas contra a violência e controle masculino sobre as mulheres.”*  
(Molyneux, 1986:284)

Por outro lado, os interesses práticos de gênero são aqueles

*“(...) formulados pelas mulheres que se encontram dentro desta situação (condições de fato da subordinação na divisão de trabalho) e não a fatores externos. Os*

*interesses práticos são geralmente uma resposta a uma necessidade imediata e não requerem um objetivo estratégico como a emancipação das mulheres ou equidade de gênero.” (ibid.:284)*

Concluindo,

*“(…) já que os interesses das mulheres são significativamente mais amplos que os interesses de gênero e são dimensionados em um grau considerável por fatores de classe, a unidade e coesão das mulheres nas questões de gênero não podem ser assumidas (...). É então difícil argumentar, como algumas feministas têm feito, que as questões de gênero são fundamentais para todas as mulheres, o tempo todo.” (ibid.:285)*

Baseada nesta conceituação, Moser (1986, 1993) traduziu interesses de gênero por necessidades de gênero práticas ou estratégicas.

*“Na perspectiva de planejamento, esta separação é essencial devido ao seu foco no processo de planejamento onde um interesse definido como preocupação priorizada é traduzido em necessidade. Por outro lado, necessidade é definida como o meio pelo qual as preocupações são satisfeitas.” (Moser, 1993:37)*

Assim, necessidades de gênero são aquelas que podem se desenvolver por meio do posicionamento social tanto de homens como de mulheres ou pelos atributos de gênero.

Por necessidades estratégicas são entendidas

*“(…) aquelas identificadas devido à posição subordinada da mulher na sociedade. Essas necessidades variam de acordo com diferentes contextos. São relacionadas com a divisão do trabalho, poder e controle que podem incluir questões legais, violência doméstica, direitos reprodutivos. A satisfação dessas necessidades pode*

*ajudar as mulheres a desfrutarem de maior equidade. Elas também provocam mudanças nos papéis sociais existentes, desafiando a posição subordinada da mulher.” (ibid.:39)*

Ou seja, as necessidades estratégicas, quando atendidas, levariam a mudanças estruturais na questão da subordinação da mulher e na divisão do trabalho.

*“As necessidades práticas são aquelas identificadas pelas próprias mulheres através da aceitação de seus papéis sociais. A satisfação dessas necessidades não desafiaria a posição subordinada das mulheres e nem a divisão de trabalho de acordo com gênero. Elas são uma resposta imediata a uma necessidade identificada em um contexto específico. Elas são práticas pela sua natureza e estão relacionadas com as inadequações das condições de vida como provisão de água, questões ligadas à saúde, emprego.” (ibid.:40)*

As necessidades práticas estão mais diretamente relacionadas à classe (como já havia enfatizado Molyneux, 1986). São as mulheres de baixa renda que vivenciam condições inadequadas de vida, que dificultam o atendimento adequado das necessidades de suas famílias. São essas mesmas mulheres as responsáveis pela organização, desenvolvimento e continuação de movimentos populares que demandam a provisão de centros de saúde, creches, água etc. (Machado, 1995).

Phillips (1994) argumenta que os papéis de gênero são interligados à questão de classe e que as mulheres vivenciam sua opressão de modos diferentes de acordo com sua classe.

Apesar de esta diferenciação ser importante por deixar claro que não é possível se generalizar a respeito das necessidades das mulheres, ela enfrenta alguns problemas. Primeiro, definir necessidades como preocupações satisfeitas é simplificar demais a questão. Esta conceituação não expressa a complexidade e diversidade do universo das necessidades humanas.

Mesmo reconhecendo que as necessidades são afetadas por questões de classe, este ponto não é incorporado na conceituação. O mesmo acontece com as questões étnicas, de credo religioso e faixa etária.

Em relação às necessidades estratégicas, como elas são o resultado da situação de subordinação em que as mulheres estão inseridas, o que se entende pelas causas desta subordinação deveria ser apresentado e elaborado. Tendo-se claras as causas da subordinação, a definição das necessidades estratégicas que deveriam ser atendidas ficaria mais clara tendo como consequência que a subordinação poderia ser contestada.

Outro ponto é que, muitas vezes, essas necessidades estratégicas não estão claras nem para as próprias mulheres. Quem as definiria então? O Estado através de seus elaboradores de políticas públicas? Problemático também seria quando as necessidades estivessem claras, mas o atendimento de algumas delas poderia prejudicar a satisfação de outras.

Dependendo da situação, uma necessidade que, em um primeiro momento, parece ser prática poderia, a médio e longo prazos, ser considerada estratégica. Um bom exemplo é a reivindicação de um centro de saúde. Uma necessidade prática para que os cuidados com os filhos pudessem ser realizados ou uma necessidade estratégica para que as mulheres pudessem ter controle sobre seus direitos reprodutivos?

Young (1993), contribuindo para o debate, propõe que a terminologia deva ser necessidades práticas e interesses estratégicos. Isto porque interesses têm um significado de conscientização e de coletivo que as necessidades mais básicas não têm.

Esta autora ainda aponta para os perigos de uma simplificação a que esta conceituação pode levar.

*“Existe o perigo que a utilidade da distinção entre necessidades práticas e interesses estratégicos como uma ferramenta de análise e reflexão se perca devido a uma utilização mecânica, não dinâmica, enfim, como um esquema.” (Young, 1993:155)*

### 3. EQUÍVOCOS

Esta parte irá examinar os equívocos freqüentemente cometidos pelas políticas públicas através da análise de programas, projetos habitacionais.

A apresentação foi organizada dividindo-se os “equívocos” pelos diferentes aspectos dos programas, desde sua elaboração até as etapas de implementação e manutenção.

#### 3.1. Elaboração do projeto

##### 3.1.a. Critério de elegibilidade

A maioria dos programas tende a definir o grupo-alvo por meio da renda mínima, por exemplo, famílias<sup>9</sup> com renda até três salários mínimos. A análise de alguns programas demonstrou que, mesmo que a renda mínima exigida seja muito baixa, muitas famílias não têm condições de se inserir nos programas.

Entre os grupos mais pobres estão as mulheres chefes de família. A exigência, além da renda mínima, é a comprovação da renda. Como a probabilidade de a população de baixa renda estar inserida no setor informal da economia é grande (de novo a

---

<sup>9</sup> O termo família, por ser mais comumente usado no Brasil, será empregado em vez de unidade domiciliar.

mulher chefe de família tem mais chance ainda de estar neste setor), a comprovação da renda é um pré-requisito que impossibilita muitas famílias de participarem dos programas.

A renda das famílias de menor poder aquisitivo não é composta apenas pelos ganhos de cada membro desta, mas é composta também pela transferência de renda entre famílias. Estudos em El Salvador demonstraram que a renda familiar era aumentada em um terço com essas transferências (Keare e Parris, 1982).

A estrutura familiar também é um dos aspectos para se definir a elegibilidade dos participantes dos programas. No caso do Profilurb, projeto Boa Vista, a participação dependia de o candidato ser pai de pelo menos duas crianças (Machado, 1987).

O problema é que se está assumindo que todas as famílias são nucleares e que o chefe é sempre o homem.

### 3.1.b. Planejamento da área e infra-estrutura

O planejamento atual ainda é baseado nas idéias modernistas de cidade. Cada área da cidade deve comportar uma atividade. Trabalho e moradia foram totalmente separados. Para garantir que este padrão de cidade se concretize, o zoneamento é o instrumento usado.

A localização da área habitacional é bastante importante. Dependendo da distância de centros de emprego, a mulher pode ficar impedida de trabalhar fora do entorno da área em que reside.

A noção dominante é que as mulheres têm como primeira e principal responsabilidade a esfera doméstica. Assim, questões relativas ao acesso daquelas ao trabalho tendem a não ser consideradas. Como realmente a mulher tem

obrigações domésticas, se a distância da área residencial para o trabalho for muito grande, ela terá de investir um tempo bastante longo para a realização das viagens, o que pode interferir no desempenho de outras obrigações.

Assim, o planejamento da área habitacional deveria contar também com um planejamento de transporte que levasse em consideração as necessidades de locomoção das mulheres. Quando existe planejamento do transporte, os dados necessários para a elaboração de políticas são colhidos considerando-se o chefe da família como sendo o homem (Fox, 1983), considerando-se ele como tendo o trabalho remunerado como atividade principal, e não a mulher. Conseqüentemente, as necessidades de locomoção das mulheres ou são consideradas de maneira restrita ou não o são.

Devido aos papéis de gênero que as mulheres desempenham, o padrão de suas viagens não é o mesmo dos homens (Schmink, 1982; Anderson e Panzio, 1986).

*“A necessidade de transporte das mulheres pode ser definida como a habilidade de combinar os seus três papéis dentro de um período de tempo finito. Neste sentido o transporte não só pode limitar a habilidade das mulheres em equilibrar seus papéis, mas pode também afetar o desempenho de cada um deles separadamente. O serviço de transporte inadequado pode afetar a escolha do trabalho produtivo (limitando seu acesso a um trabalho melhor) e restringir seu acesso a serviços e atividades necessárias para o seu papel reprodutivo. O resultado, no final, é o impacto no bem-estar da unidade residencial como também no bem-estar das próprias mulheres.”* (Levy, 1992:107)

Outra questão também muito importante é que as áreas habitacionais são planejadas sem levar em consideração que muitas pessoas desenvolvem atividades em casa para a geração de renda. Mais uma vez, isto pode ser explicado como conseqüência de um entendimento de cidade na qual as áreas de trabalho têm de ser separadas das áreas de habitação. A conseqüência é que, por falta de espaço, as pessoas são

impedidas de desenvolver essas atividades. O interessante é que, cada vez mais, serão as próprias pessoas as responsáveis para conseguir seus trabalhos. Assim, os elaboradores têm obrigação de facilitar e não dificultar que isto aconteça.

No caso do projeto de lote urbanizado de Dandora (Moser, 1992), espaços para o desenvolvimento de atividades que gerassem renda não foram previstos. Mesmo assim, as mulheres usaram o pouco espaço disponível e desenvolveram atividades ditas informais. Quando este fato se tornou conhecido, técnicos, por meio da municipalidade, tentaram impedir a continuidade destas atividades. De qualquer maneira, as mulheres continuaram a desempenhá-las, pois eram vitais para a sobrevivência de suas famílias. Espaços para o desenvolvimento de atividades que gerem renda devem ser planejados. Eles podem ser espaços para hortas ou criações de animais, por exemplo.

O planejamento das áreas habitacionais deve levar em consideração que alguns tipos de desenho favorecem a interação social e outros não. No caso da realocação de uma área, George, em Lusaka, a nova área foi baseada no desenho quadricular ou grelha, com uma casa por lote. As mulheres, acostumadas a realizar suas tarefas domésticas em contato umas com as outras, sentiram muito a mudança (Schlyter, 1984).

Outro exemplo de desconsideração de aspectos culturais é o de El Salvador. Neste projeto, as mulheres se recusaram a usar os banheiros comunitários, pois os seus pés ficavam expostos, devido à altura das portas daqueles. O pé é considerado uma parte muito íntima e não deve ser exposto (Habitat II, 1996:2).

O mesmo problema de falta de privacidade ocorreu em um projeto habitacional em Bangladesh. Neste projeto, os banheiros eram públicos. As mulheres usavam esses banheiros antes de o sol nascer ou depois do pôr-do-sol, para assegurar sua privacidade (ibid.).

### 3.1.c. Planejamento da habitação

O desenho das habitações é baseado em padrões mínimos e raramente é adequado para o desempenho das várias atividades que as mulheres executam.

No projeto Quintas de San Jorge em Córdoba, Argentina, um dos problemas foi a incorporação da cozinha ao espaço da área da sala. A cozinha acabou sendo usada apenas como tanque para a lavagem de pratos. A preparação das refeições se dava ao ar livre, no fundo das casas (Falú e Curutchet, 1991).

No caso de um programa habitacional na Tunísia desenvolvido com USAID, o espaço designado para o pátio foi considerado muito pequeno. Como na Tunísia a vida da mulher é quase exclusivamente confinada à casa (Waltz, 1985), este espaço muito reduzido causou sérios problemas emocionais nas mulheres (Resources for Action, 1982).

Já na Nicarágua, no projeto São Judas, como as mulheres puderam interferir no desenho dos lotes, elas deram preferência para que o espaço externo fosse maior, para que pudessem usá-lo como área para cultivo que serviria tanto para completar a dieta familiar como para renda (Vance, 1987).

No projeto Orangi, no Paquistão, como as mulheres, por motivos culturais, têm a mobilidade restringida, o que as impede de ir a hospitais ou clínicas, um programa de saúde foi desenvolvido por grupos de mulheres para o atendimento da população feminina local. O programa compreendia noções de higiene, nutrição, prevenção de doenças e planejamento familiar (Bell, 1996).

### 3.1.d. Financiamento

Devido às dificuldades que famílias de baixa renda têm em obter crédito e em particular mulheres chefes de família, novas maneiras de obtenção de crédito devem ser encontradas. Experiência como a realizada pelo SEWA (The Self-Employed Women's Association Bank of India - Banco da Associação das Mulheres Autônomas da Índia) demonstra que, com condições mais flexíveis, mais condizentes com suas realidades, as mulheres conseguem pagar o financiamento de suas casas. Como o SEWA assume que a casa tem um papel central nas atividades de geração de renda nas mulheres autônomas, esta instituição elaborou financiamentos especiais para que elas tivessem condições de obter sua moradia.

*“A casa é um recurso produtivo, funcionando em momentos diferentes como depósito, como fonte de água, de eletricidade. Acesso a habitação permite à mulher trabalhar o ano todo, protegida dos ventos, chuva, inundações e outras intempéries. A casa provê segurança, permite o acúmulo de material, produtos e facilita a articulação dos serviços necessários ao desenvolvimento de atividades rentáveis. Por essas razões, o compromisso do banco da SEWA em financiar habitações para as mulheres de baixa renda está cada vez mais forte.”* (World Bank, 1996:7)

Dependendo do projeto, particularmente os que envolvem autoconstrução, pode ser necessária a compra de material. Isto pode representar maior pressão no orçamento familiar. Para melhorar esta situação, banco de materiais podem ser organizados.

Durante o período de construção, a renda familiar poderá baixar, devido ao envolvimento no projeto. Quando a renda familiar diminui, as crianças e mulheres são as primeiras a sentir, em particular na diminuição da qualidade da dieta (Cornia et al., 1987). Uma maneira de resolver esta questão é por meio de subsídios. Esta solução foi tomada no projeto San Judas, Nicarágua, com ótimos resultados (Vance, 1987).

Mesmo enfrentando condições econômicas adversas, alguns estudos têm demonstrado que as mulheres têm uma predisposição maior em assumir o compromisso de pagar por sua habitação (Chant, 1987).

Algumas instituições até têm dado preferência para que mulheres assinem o termo de compromisso de compra e venda da unidade habitacional. Este é o caso da CDHU. O entendimento é que a mulher é responsável pelo bem-estar de suas famílias (conseqüências dos papéis de gênero). Assim, elas têm como prioritário o bem-estar destas.

Esta atitude pode evitar que, em muitos casos, a mulher perca o direito à casa que ela contribui para conseguir. Mesmo com legislação que defina direitos iguais de propriedade para homens e mulheres, quando a mulher tem preferência para assinar o termo de compromisso, há, nesta decisão, o reconhecimento da responsabilidade da mulher para com sua família. Nos casos em que não há igualdade de direitos em relação à propriedade, é fundamental que a mulher receba algum tipo de proteção legal; caso contrário, no evento da morte do marido, a casa pode ir para o filho mais velho ou irmão mais velho do marido (Habitat II, 1996).

## **3.2. Implementação**

### **3.2.a. Construção da habitação**

Em projetos que envolvam autoconstrução, deve-se tomar cuidado para que a estrutura e composição das famílias chefiadas por mulheres não acabem por fazê-las desistir do projeto.

As pessoas não têm as mesmas disponibilidades de tempo ou de recursos. Mulheres chefes de família têm de arcar com toda a responsabilidade da casa, com atividades

de geração de renda e ainda têm de participar da construção. Provavelmente, será mais difícil para elas acompanhar o ritmo das obras. Mesmo as famílias nucleares, dependendo do momento pelo qual estejam passando, podem enfrentar problemas de acompanhar o ritmo da construção. Uma gravidez, filhos doentes etc. são fatores que podem prejudicar o andamento da obra. Provisões para essas situações precisam ser planejadas e entendidas por todos os participantes para que os conflitos possam ser evitados (Nimpuno-Parente, 1987).

A autoconstrução pode exigir que os participantes recebam treinamento. Muitas vezes, as mulheres acabam por carregar água e areia, não participando de outra maneira do processo de construção das casas. Quando treinamento é oferecido, a tendência é que o homem tenha preferência. Experiências como as das microbrigadas em Cuba comprovam que, com treinamento, as mulheres podem desempenhar todas as tarefas do canteiro de obras e construir suas casas (Mathéy, 1992a).

O treinamento das mulheres na área da construção pode ser uma oportunidade de emprego. Este foi o caso do projeto Kirillapone em Colombo. As mulheres receberam treinamento em marcenaria, alvenaria, construção de telhados (Fernando, 1987) e, depois do término da obras, conseguiram empregos no setor de construção.

### 3.2.b. Manutenção

Devido ao seu papel de gerente de comunidades, a mulher é um ator importante na manutenção dos projetos. Para que isto ocorra, a mulher precisa ser envolvida no projeto desde o seu início e durante todas as etapas. Canais de participação devem ser abertos. Contudo, é preciso ter claro que problemas podem ser gerados e que eles não podem ser usados como desculpas para que não haja participação. Problemas podem surgir, por exemplo, quando houver a definição de quem fica com que casa (no caso de projeto de autoconstrução). Isto ocorreu no caso no projeto de

Manágua, Nicarágua. As disputas aconteceram, principalmente nesta fase, entre homens e mulheres. Os homens reclamavam que as mulheres não haviam contribuído tanto quanto eles na construção das casas (Vance, 1987).

É necessário que todos os participantes do projeto entendam que as pessoas têm disponibilidade de tempo e recursos diferentes para a participação nos projetos. Em relação à mulher, sua disponibilidade é restringida pelas diferentes obrigações que ela tem de desempenhar e que são assumidas como de sua responsabilidade, devido às questões de gênero.

Os exemplos de equívocos demonstram a necessidade dos elaboradores definirem com clareza seus grupos-alvo e conhecerem a complexa realidade em que homens e mulheres vivem.

Pela apresentação dos conceitos que informam a incorporação de gênero nas políticas públicas e dos equívocos cometidos por programas e projetos habitacionais, é possível afirmar que a hipótese do trabalho foi confirmada. Ou seja, os programas habitacionais continuam trabalhando com suposições equivocadas que não encontram sustentação na realidade.

## **V. CONCLUSÃO**

O trabalho apresentou, primeiro, os conceitos empregados para a incorporação de gênero nas políticas públicas.

O termo gênero é empregado, pois a construção do masculino e feminino se dá culturalmente, ele é socialmente construído. Por sua vez, os papéis de gênero dão origem a diferentes necessidades, que são as necessidades de gênero. É importante a distinção entre gênero e mulher, pois, quando nos referimos a gênero, estamos implicitamente falando de mulheres e homens, mas, quando nos referimos à mulher,

não estamos, necessariamente, nos referindo ao gênero. Esta diferenciação é importante, pois demonstra uma mudança no entendimento da questão da mulher e desenvolvimento. Conseqüentemente, influi na elaboração das políticas públicas. Apesar de as vezes serem empregadas como sinônimos, as perspectivas WID e GAD têm entendimentos diferentes sobre a problemática da mulher e desenvolvimento. A diferença é que WID tem como foco a mulher e suas políticas visam à melhor integração da mulher no desenvolvimento. O foco da GAD é subordinação da mulher ao homem, as relações de gênero. Suas políticas têm a intenção de fornecer instrumentos para que mulher e o homem destruam as estruturas que dão origem à situação de desvantagem da mulher.

A noção de que as famílias são nucleares; de que o chefe desta é o homem; de que existe uma divisão do trabalho no qual a mulher é, fundamentalmente, a responsável pela esfera doméstica e o homem o responsável pelo sustento da família e de que, na família, existe acesso e controle a recursos iguais entre homens e mulheres não reflete a realidade.

A realidade tem mostrado que a questão não é tão simples. Diferentes tipos de família existem: nem sempre elas são chefiadas pelo homem, a mulher, apesar de continuar a principal responsável pela esfera da reprodução, também desempenha atividades geradoras de renda e gerência da comunidade. Esses papéis não são “naturais”, mas construídos socialmente. As relações entre homens e mulheres são permeadas por conflito e constante negociação; o acesso a recursos naturais, econômicos, políticos não é igual para homens e mulheres.

Através do que foi apresentado e discutido, pode-se concluir que os elaboradores de políticas públicas ainda trabalham com suposições que prejudicam a elaboração e implementação daquelas.

Outro aspecto é que é mais fácil para os elaboradores de políticas públicas adotarem a perspectiva da WID, pois ela é menos radical, menos baseada no conflito, nas

necessidades de mudanças estruturais do que a perspectiva da GAD, considerada radical.

Para que as necessidades de mulheres e homens possam ser atendidas, os elaboradores de políticas públicas precisam deixar de lado as antigas suposições, trabalhar com a complexa realidade que mulheres e homens vivenciam e enfrentar os possíveis conflitos e a urgência de mudanças. Talvez a incorporação de gênero seja o caminho.

## VI. BIBLIOGRAFIA

ABRAMS, C. (1964). "Man's struggle for shelter in an urbanizing world." Cambridge, MIT Press.

ANDERSON, J. e PANZIO, N. (1986). "Transportation and public safety services that make service use possible", in BRUCE, J. e KOHN, M. (Orgs.) *Learning about women and urban services in Latin America and the Caribbean*, Report on women, low-income households and urban services projects, Population Council, New York.

BARBIERI, T. (1993). "Sobre a categoria de gênero: uma introdução teórico-metodológica", tradução e publicação SOS Corpo, Recife.

BELL, J. (1996). "Urban governance: why gender matters", Gender in Development Series n. 1, UNDP.

BONDUKI, N. (1996). "Habitat - As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras." São Paulo, Nobel.

- BOSERUP, E. (1970). "Women's role in economic development." New York, St. Martis Press.
- BRYCESON, D. (1980). "Proletarianisation of Tanzanian women." *Review of African Political Economy*, n. 17.
- BURGESS, R. (1978). "Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's views on housing policy", *World Development*, v. 9, n. 9/10.
- BURGESS, R. (1992). "Helping some to help themselves: third world housing policies and development strategies", in Mathéy, K. (Org.) *Beyond self-help housing*. London, Mansell.
- CARDOSO, F. e FALETTO, E. (1969). "Dependencia y desarrollo en América Latina", Siglo XXI, Ciudad de México.
- CHANT, S. (1987). "Domestic labour, decision-making, and dwelling construction: the experience of women in Querétaro, Mexico, in MOSER, C. e PEAKE, L. (Orgs.). *Women Human Settlements and Housing*. London, Tavistock.
- CHANT, S. (1989). "Gender and the urban household", in BRYDON, L. e CHANT, S. (Orgs.). *Women in the Third World*. Hants, Edward Elgar.
- CHENERY, H. (1974). "*Redistribution with growth.*" Oxford, Oxford University Press.
- DWYER, D. (1975). "*People and housing in Third World Cities.*" New York, Longman.
- EDHOLM, E. et al. (1977) (Orgs.). "Conceptualizing women", *Critique of Anthropology*, vol. 3, n. 9/10.

- FALÚ, A. e CURUTCHET, M. (1991). "Rehousing the urban poor: looking at the women first", in *Environment and Urbanization*, vol. 3, n. 2.
- FERNANDO, M. (1987). "New skills for women: a community development project in Colombo, Sri Lanka, in MOSER, C. e PEAKE (Orgs.). *Women Human Settlements and Housing*. London, Tavistock.
- FOX, M. (1983). "Working women and travel: the access of women to work and community facilities." *APA Journal*, Spring.
- GUNDER, F. (1969). "*Capitalism and development in Latin America*." New York, Monthly Review Press.
- HABITAT (1996). "Women, homes and community." New York, UN.
- HAGEN, E. (1962). "On the theory of social change: how economic growth begins." Homewood, Dorsey Press.
- ILO (1975). "Employment Growth and Basic Needs." Geneva. International Labour Office.
- INSTRAW (1995). "Conceitos de gênero no planejamento do desenvolvimento", tradução Conselho dos Direitos da Mulher do Distrito Federal e Fórum Nacional de Dirigentes de Organismos Governamentais de Direitos da Mulher, Distrito Federal.
- KEARE, D. e PARRIS, S. (1982). "Evaluation of shelter programmes for the urban poor." *World Bank Staff Working Paper*, n. 547.
- KUZNETS, S. (1973). "Modern economic growth: findings and reflections." *American Economic Review*, vol. 63, n. 3.

- LEVY, C. (1992). "Transport", in OSTERGAARD, L. (Org.). *Gender and Development*. London, Routledge.
- MACHADO, L. (1987). "The problems for women-headed households in a low-income housing programme in Brazil", MOSER, C. e PEAKE, L. (Orgs.). *Women Human Settlements and Housing*. London, Tavistock.
- MACHADO, L. (1993). "Balanço de políticas internacionais de auto-construção e estudo de caso: EL Molino, Zona Metropolitana do México", relatório interno Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo.
- MACHADO, L. (1995). "Atores sociais - movimentos urbanos, continuidade e gênero." São Paulo, Annablume.
- MACHADO, L. (1996). "Deve gênero ser incluído nas políticas públicas para áreas urbanas?", relatório n. 12, EAESP-FGV, NPP.
- MACHADO, L. (no prelo). "Políticas públicas e gênero: a questão das necessidades práticas e estratégicas", EAESP-FGV, NPP.
- MACKINTOSH, M. (1977). "Reproduction and patriarchy; a critique Meillassoux's Femmes Greniers et Capitaux." *Capital and Class*, n. 2.
- MACKINTOSH, M. (1981). "Gender and economics: the sexual division of labour and the subordination of women", in YOUNG, K. et. al. (Orgs.). *Of marriage and the market*, London, CSE.
- MANGIN, W. (1967). "Latin American Squatter settlements: a problem and a solution", *Latin American Research Review*, n. 2.
- MAJCHZRAC, A. (1984). "Methods for policy research." London, Sage.

- MATHÉY, K. (1992). "Self-help housing policies and practices in Cuba", in MATHÉY, K. (Org.). *Beyond Self-help housing*. London, Mansell.
- MOLYNEUX, M. (1986). "Mobilization without emancipation? Women's interests, state and revolution", in FAGER, R. et alii (Orgs.). *Transition and development: Problems of Third World Socialism*. New York, Monthly Review Press.
- MOSER, C. (1986). "Women's needs in the urban system: training strategies in gender aware planning", in SCHMINK, M. et alii (Orgs.) *Learning about women and urban services in Latin America and the Caribbean*, The Population Council, New York.
- MOSER, C. (1987). "Women, human settlements, and housing: a conceptual framework for analysis and policy-making", in MOSER, C. e PEAKE, L. (Orgs.). *Women Human Settlements and Housing*, London, Tavistock.
- MOSER, C. (1989). "Gender planning in the Third World: meeting practical and strategic gender needs." *World Development*, vol. 17, n. 11.
- MOSER, C. (1992). "Housing", in OSTERGAARD, L. (Org.). *Gender and Development*. London, Routledge.
- MOSER, C. (1993). "Gender Planning and Development." London, Routledge.
- MOSER, C. e LEVY, C. (1986). "A theory and methodology of gender planning: meeting women's practical and strategic gender needs", *DPU Gender and Planning Working*. Paper n. 11, Development Planning Unit, London.
- NIMPUNO-PARENTE, P. (1987). "The struggle for shelter: women in a site an service project in Nairobi, Kenya", in MOSER, C. e PEAKE, L. (Orgs.). *Women Human Settlements and Housing*. London, Tavistock.

- OSTERGAARD, L. (1992) (Org.). "Gender and Development." London, Routledge.
- PERLMAN, J. (1976). "The myth of marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro", University of California Press, Berkeley.
- PHILLIPS, A. (1994). "Classing the women and gendering the class", in MCDOWELL, L. e PRINGLE, R. (Orgs.) *Defining Women*, Polity Press/Blackwell/The Open, Cambridge, University.
- PRADILLA, E. (1976). "Notas acerca del problema de la vivienda", *Ideologia y Sociedad*, n. 16, jan./mar.
- RATHGEBER, E. M. (1990). "WID, WAD, GAD: Trends in Research and Practice", *Journal of Developing Areas*, vol. 24, n. 4.
- RESOURCES FOR ACTION (1982). "Women and shelter in Tunisia: a survey of the shelter needs of women in low-income areas." Washington, USAID.
- ROGERS, B. (1980). "The domestication of women." London, Tavistock.
- ROSTOW, W. (1960). "The stages of economic growth 'a non communist manifest'." Cambridge, Cambridge University Press.
- SCOTT, J. (1991). "Gênero: uma categoria útil de análise", tradução e publicação SOS Corpo, Recife.
- SCHLYTER, A. (1984). "Upgrading reconsidered - the George Studies in retrospect, Bulletin: The National Swedish Institute of Building Research, M84, 4.

- SCHMINK, M. (1982). "Women and the urban economy in Latin America", Working Paper n. 1, Women, low-income households and urban service in Latin America and the Caribbean, Population Council, New York.
- SKINNER, R. e RODELL, M. (1983) (Orgs.). "People poverty and shelter: problems of self-helping housing in the third world." London, Methuen.
- SCOTT, A. e SHORE, R. (1979). "Why sociology does not apply: a study of sociology in public policy." New York, Elsevire.
- TURNER, J. (1976). "Housing by people." London, Marion Boyers.
- UNDP (1995). "Human Development Report, 1995." Oxford, UNDP.
- UNDP (1996). "An urbanizing world." Oxford, UNDP.
- VALLADARES, L. (1985). "Políticas alternativas da habitação popular." *Espaço e Debates*, n. 16.
- VANCE, I. (1987). "More bricks than mortar: women's participation in self-help housing in Managua, Nicaragua", in MOSER, C. e PEAKE, L. (Orgs.). *Women Human Settlement and Housing*. London, Tavistock.
- WALTZ, S. (1985). "Women's housing needs in the Arab cultural context of Tunisia", in *Ekistics*, vol. 52, n. 310.
- WARD, P. (1982). "Self-Help Housing." London, Mansell.
- WORLD BANK (1996). "Livable Cities for the 21st Century", World Bank, Washington, D.C.

YOUNG, K. (1993). "Planning Development with women." London, Macmillan.

YUELDMAN, S. (1987). "The integration of women into development projects: observations on the NGO experiences in general and in Latin America in particular", in *World Development*, vol. 15.